



Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea



Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea





Índex

Objecte	7
Primera part. Autoritats reguladores i de la competència	11
1. La regulació i la competència en els serveis econòmics generals i en d'altres serveis a la Unió Europea	11
2. Exigències i orientacions en la normativa de la Unió Europea pel que fa a la designació de les autoritats nacionals de competència i de regulació	14
3. Traducció en els diferents àmbits sectorials de les exigències i orientacions de la normativa de la Unió Europea	18
3.1. Autoritats de la competència	19
3.2. Autoritats de la regulació	19
4. L'organització i el disseny institucional de la defensa de la competència i de la regulació a Espanya	24
5. Organització institucional de la defensa de la competència i de la regulació dels principals serveis econòmics a Catalunya durant la transició nacional	27
6. Lliçons de la diversitat: economies i deseconomies d'abast, i algunes reflexions orientatives sobre el disseny d'òrgans reguladors en el futur	30
7. Resum i conclusions	33



Segona part. Altres organismes i estructures administratives exigits per la Unió Europea per tal de poder aplicar les polítiques i el dret europeus	37
1. Presentació	37
2. Organismes i estructures administratives exigides per la Unió Europea	38
Capítol 1. Lliure circulació de béns	38
Capítol 2. Lliure circulació de treballadors	40
Capítol 3. Dret d'establiment i lliure prestació de serveis	40
Capítol 4. Lliure moviment de capitals	40
Capítol 5. Contractació pública	41
Capítol 6. Dret de societats	41
Capítol 7. Dret de la propietat intel·lectual	41
Capítol 8. Política de competència	41
Capítol 9. Serveis financers	42
Capítol 10. Societat de la informació i mitjans de comunicació	44
Capítol 11. Agricultura i desenvolupament rural	44
Capítol 12. Seguretat alimentària i política veterinària i fitosanitària	45
Capítol 13. Pesca	45
Capítol 14. Política de transports	46
Capítol 15. Energia	47
Capítol 16. Fiscalitat	48
Capítol 17. Política econòmica i monetària	48
Capítol 18. Estadístiques	49



Capítol 19. Política social i ocupació	49
Capítol 20. Empresa i política industrial	49
Capítol 21. Xarxes transeuropees	50
Capítol 22. Política regional i coordinació dels instruments estructurals	50
Capítol 23. Sistema judicial i drets fonamentals	50
Capítol 24. Justícia, llibertat i seguretat	51
Capítol 25. Ciència i recerca	52
Capítol 26. Educació i cultura	53
Capítol 27. Medi ambient	53
Capítol 28. Protecció dels consumidors i de la salut	55
Capítol 29. Unió duanera	56
Capítol 30. Relacions exteriors	57
Capítol 31. Política exterior, de seguretat i defensa	57
Capítol 32. Control financer	58
Capítol 33. Disposicions financeres i pressupostàries	59
3. Resum i conclusions	60

Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea

Objecte

En algunes ocasions els mercats de béns i serveis no funcionen correctament de forma espontània, perquè pot haver-hi agents amb excessiu poder que dificulten la competència i institueixen beneficis extraordinaris que perjudiquen als consumidors, imposant-los preus més alts i/o pitjors condicions de qualitat. Per això la defensa de la competència ha estat una preocupació tradicional de la política econòmica europea.

Així mateix hi ha alguns sectors econòmics en què la pròpia estructura de costos de producció i distribució determina l'existència d'escasses possibilitats de la competència, per l'existència de situacions estructurals de monopoli (com per exemple, i de forma clara, en el cas de l'energia). Als països de la Unió Europea, durant una gran part del segle XX, van ser empreses de propietat pública en règim de monopoli les que tenien la responsabilitat de proveir aquests serveis. Els processos de privatització que es van aplicar des de la dècada dels anys vuitanta han fet que la propietat pública hagi perdut molt pes en aquests sectors i hagi guanyat importància la regulació ja que la privatització no ha evitat l'existència de problemes importants per al funcionament correcte d'aquests sectors. Inicialment, les funcions reguladores eren desenvolupades directament pel govern. Tanmateix, els governs persegueixen objectius diversos que poden ser contradictoris entre si. A més, els governs nacionals generalment tenen tendència a protegir les empreses d'aquests sectors en els seus països, especialment en el cas de països com França i Espanya, que segueixen el model de 'campions nacionals' en diferents sectors. Òbviament, això no només causa perjudicis als consumidors o usuaris afectats, sinó que també obstaculitza la integració econòmica europea.



Per fer front a aquests dos problemes la UE ha anat adoptant mesures d'harmonització legal i exigint als estats membres la creació d'"autoritats nacionals" encarregades de vetllar per la defensa de la competència i de regular determinats sectors, especialment però no exclusivament serveis econòmics bàsics i sectors de xarxa en els quals s'ha produït un gran nivell de liberalització i d'harmonització a nivell europeu. Per això, cada cop ha guanyat més importància la discussió sobre el disseny institucional de la defensa de la competència i de la regulació de sectors de xarxa, implicant els graus de poder i d'independència amb què es configuren aquests òrgans.

Concretament, pel que fa a les autoritats de regulació, a dia d'avui la UE exigeix que els estats membres disposin d'aquesta mena d'autoritats en l'àmbit del transport ferroviari i dels serveis energètics de gas i electricitat i de telecomunicacions –que inclou els serveis de comunicació electrònica i els relatius a l'ús de l'espectre radioelèctric–. També requereix autoritats reguladores en relació amb el sistema financer –sistema bancari i mercat de valors–. A banda d'aquests àmbits estrictament econòmics, i per tal de protegir els consumidors dels serveis postals i el medi ambient, la UE exigeix la creació d'una autoritat nacional dels serveis postals i una que garanteixi la seguretat dels "residus nuclears" i, més precisament, "la seguretat de la gestió del combustible nuclear gastat i dels residus radioactius".

Doncs bé, la primera part d'aquest informe té per objectiu analitzar les actuacions que hauria de realitzar un eventual Estat català en matèria d'autoritats de la competència i de regulació en els primers mesos de funcionament, així com aquelles que hauria d'anar prenent des d'ara per assolir les fites establertes per la UE. Concretament, en aquesta primera part dedicarem una especial atenció a les autoritats nacionals de regulació dels serveis energètics, de les telecomunicacions i del transport ferroviari. També analitzarem les autoritats reguladores del servei postal i dels "residus radioactius". En canvi, no seran objecte d'estudi les autoritats de regulació relatives al sistema financer, ja que s'han analitzat amb detall en un altre informe del Consell¹. Deixarem per a la segona part les autoritats reguladores que la UE no exigeix sinó que es limita a recomanar ("convida" els estats

¹ Vegeu l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".

membres a crear-les) com succeeix amb l'autoritat reguladora que en matèria d'energia nuclear hauria de vetllar pel manteniment i la seguretat del funcionament de les centrals nuclears.

Tanmateix, abans d'entrar en aquesta anàlisi concreta de les diverses autoritats i per tal de proveir d'un context general aquest estudi específic, aquesta primera part comença amb un resum de forma molt breu del marc normatiu que planteja la regulació i la competència dels serveis econòmics generals, així com de les orientacions i directrius de la Unió Europea pel que respecta al disseny institucional de les agències i organismes reguladors. És important tenir en compte que per al període de transició l'informe proposa seguir el principi d'estabilitat i simplicitat organitzativa i deixa per a les institucions legislatives i executives d'un futur Estat català l'adopció de decisions de caràcter més definitiu.

Però, com ja s'ha dit, la UE no solament exigeix que els estats membres disposin de les autoritats de regulació i de la competència que s'acaben d'enunciar, sinó que també requereix que tinguin d'altres organismes i estructures administratives que, a parer de la Unió, són també necessaris per tal de desenvolupar i aplicar el dret europeu i, en definitiva, per implementar les polítiques públiques de la UE.

L'objecte de la segona part de l'informe és, precisament, la identificació i l'anàlisi d'aquests organismes i estructures administratives que un futur Estat català independent hauria de crear de bell nou o de reforçar des del punt de vista funcional, pressupostari o de mitjans personals i materials, per assolir els objectius requerits per la UE i, en definitiva, poder ser-ne membre.

Aquesta tasca d'identificació i anàlisi es farà tot contrastant la situació actual de l'Administració de la Generalitat amb les exigències europees que es deriven dels denominats *screenings* als quals la Unió sotmet els estats candidats.

En efecte, a l'ordenament jurídic europeu no hi ha cap disposició o document que contingui una relació completa dels organismes i estructures administratives que necessàriament han de tenir els estats membres. En principi, doncs, per identificar les mancances a les quals en aquest àmbit hauria de fer front un eventual Estat català caldria analitzar en detall tot el dret europeu vigent –el denominat *acquis* comunitari– i contrastar-lo amb la situació de l'Administració catalana a l'actualitat. Tanmateix, aquesta tasca ingent es veu avui facilitada

per l'existència d'un procediment, denominat d'*screening*, que, des dels anys 90 del segle passat, la UE aplica als estats candidats per tal de comprovar si la legislació i les institucions i l'Administració de l'Estat candidat estan en condicions de donar compliment a allò que disposa el dret europeu.

Des d'aquesta data la Comissió Europea ha anat publicant els informes sobre els processos i els resultats dels *screenings* aplicats als estats candidats². Ateses les circumstàncies específiques del cas català i especialment la seva pertinença prèvia a la UE, és possible que la Unió no aplicués a un futur Estat català independent un procediment d'*screening* com el que ha aplicat fins ara als altres candidats o que l'aplicués de manera simplificada³, però, en tot cas, analitzar els informes publicats i fer l'exercici d'aplicar-los a la situació present de l'Administració catalana és un ajut imprescindible a l'hora de determinar amb precisió –i relativa facilitat–, entre d'altres qüestions⁴, quins són els organismes i les estructures administratives que caldria crear o reforçar per tal de complir les exigències de la UE.

Per exposar els resultats d'aquesta anàlisi seguirem un a un els 33 capítols en els quals s'estructuren els *screenings*, tot distingint, com fan també aquests documents, els organismes que caldria crear *ex novo* dels que només caldria reforçar i, pel que fa als primers, distingint els organismes que hauria de crear de bell nou i els que podria fer-ho a partir d'organismes que avui té l'Estat a Catalunya, respecte dels quals, en un escenari de col·laboració, el nou Estat podria sol·licitar el traspàs o, en cas de no-col·laboració, podria tractar d'incorporar el personal que hi treballa, a banda d'assumir les dependències i d'altres elements materials en virtut de les regles de distribució d'actius i passius habitualment aplicades en les successions d'estats.⁵

² Els documents es troben al web de la Comissió Europea sobre *Enlargement*
http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm

³ De fet, l'aplicació dels *screenings* es modula sempre en funció de les característiques particulars dels estats candidats.

⁴ En els *screenings* també hi figura el grau de compliment dels valors i principis de l'art. 2 del Tractat constitutiu de la Unió Europea i els criteris aprovats pel Consell Europeu de Copenhaguen els dies 21 i 22 de juny de 1993 i tot allò que fa referència a la transposició de les directives europees. Aquestes qüestions, però, no són objecte d'aquest informe ja que varen ser analitzades a l'informe del CATN "*Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*".

⁵ Vegeu l'informe del CATN: "*La distribució d'actius i passius*".

Primera part. Autoritats reguladores i de la competència

1. La regulació i la competència en els serveis econòmics generals i en d'altres serveis a la Unió Europea

Durant les darreres tres dècades, la Unió Europea ha intentat mitjançant un conjunt de reformes, amb més o menys èxit, que en un nombre creixent d'activitats econòmiques hi hagi llibertat d'elecció entre diversos operadors dels serveis i llibertat d'establiment de nous operadors dins del mercat interior europeu.

En concret, el dret europeu ha impulsat la reforma i la liberalització en els anomenats serveis econòmics d'interès general en els sectors de l'energia, les telecomunicacions i els transports a través de diversos paquets legislatius sectorials. També ha impulsat la lliure prestació de serveis i el lliure establiment d'operadors en la resta de serveis que tenen caràcter econòmic a través de la Directiva de serveis (Directiva 2006/123/CE).

Aquest impuls del mercat interior en la prestació de serveis econòmics ha estat rebut als estats membres amb diversos graus d'entusiasme, i en ocasions amb encoberta o oberta hostilitat. Com és habitual, la integració beneficia a la majoria, però perjudica interessos particulars dels operadors públics o privats establerts, interessos partidistes de grups socials i polítics dominants, o interessos públics nacionals definits pel poder legislatiu o executiu dels estats membres que xoquen amb els objectius previstos en els tractats per tal d'impedir pràctiques abusives i restriccions contràries a la lliure competència.

La reforma dels serveis públics en un entorn obert i competitiu com l'europeu consisteix a donar llibertat perquè nous operadors entrin a prestar la major part de les activitats econòmiques dels sectors reservats anteriorment al monopoli del servei públic, mentre es regula l'accés de tercers a l'ús de serveis, normalment de xarxa. Habitualment l'entrada de nous operadors en les xarxes existents no és fàcil, ni té sentit econòmic crear noves xarxes, per la duplicació de costos fixos de xarxes i infraestructures.



En definitiva, es tracta de millorar la prestació dels serveis en sectors caracteritzats per l'existència de xarxes gràcies a la promoció de la competència en les activitats en les quals hi puguin haver diversos operadors rivals que competeixen en el mercat o pel mercat sota unes regles del joc equitatives. Es tracta de millorar la prestació de serveis a través d'una regulació mínima i intel·ligent de les prestacions dels operadors de xarxes i infraestructures dominants.

L'antic article 86.2 del Tractat de la Comunitat Europea (TCE), ara article 106.2 en el Tractat sobre el funcionament de la Unió Europea (TFUE), va sotmetre els serveis econòmics d'interès general a les normes del tractat: “Les empreses encarregades de la gestió de serveis d'interès econòmic general o que tinguin caràcter de monopoli fiscal han de quedar sotmeses a les normes dels tractats, en especial a les normes sobre competència, en la mesura que l'aplicació d'aquestes normes no impedeixi, de fet o de dret, el compliment de la missió específica que s'ha encomanat. El desenvolupament dels intercanvis no ha de quedar afectat de manera que sigui contrari a l'interès de la Unió.”

En aquesta redefinició, la integració europea ha estat l'eix que ha guiat i ha impulsat els canvis, tant legislatius com jurisprudencials, sobre la prestació de serveis essencials als estats membres de la UE. L'objectiu prioritari del dret europeu és la integració dels mercats, i imposa una presumpció general que la llibertat de moviment de persones, béns, serveis i capitals i la llibertat d'establiment afavoreixen l'interès de la Unió.

Les llibertats econòmiques esmentades només admeten restriccions, en els casos que la seva imposició sigui necessària, adequada, proporcionada i no discriminatòria, per acomplir missions específiques d'interès públic que els tractats o la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) reconeixen com a mereixedores de mesures excepcionals.

La Directiva de serveis és la norma jurídica europea que estableix de forma més precisa i clara aquesta presumpció general favorable a les llibertats que consagren els tractats i els pressupòsits legals que permeten restringir aquestes llibertats. En l'article 9.1 estableix que: “Els estats membres només poden supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan es reuneixin les condicions següents: (a) El règim d'autorització no és discriminatori per al prestador de què es tracta; (b) la necessitat d'un règim d'autorització està justificada per una raó imperiosa d'interès general; (c) l'objectiu



perseguit no es pot aconseguir mitjançant una mesura menys restrictiva, en concret perquè un control a posteriori es produirà massa tard per ser realment eficaç”.

El dret europeu estableix una presumpció en contra de tota reserva de qualsevol activitat econòmica per part de l'Administració pública en general, o d'una empresa pública o privada en particular, per tal d'evitar restriccions a la lliure competència i al bon funcionament del mercat interior.

Al contrari, el mateix dret europeu estableix una presumpció legal a favor de la llibertat de prestació dels serveis econòmics per múltiples operadors en règim de lliure competència. Qualsevol restricció d'aquest principi ha de ser justificada per un estricte test de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació.

Només escapen d'aquest principi els anomenats serveis d'interès general no econòmics.⁶ La distinció entre serveis econòmics i no econòmics és, per tant, clau en aquesta qüestió. Aquesta distinció no depèn del sector o de l'activitat de què es tracti, sinó de si cada una de les activitats són prestades en un règim comercial a canvi d'una remuneració o no. Algunes entitats poden simultàniament prestar serveis no econòmics en l'exercici d'un poder públic no sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència, i serveis comercials que sí que estan sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència.

Sovint, la delimitació del caràcter econòmic o no d'un servei depèn de la legislació de cada estat membre, i de la interpretació que n'ha fet cas a cas el Tribunal de Justícia de la UE. Algunes activitats, però, són classificades com a serveis econòmics d'interès general pel dret europeu, com en el cas de les activitats de xarxa de dimensió comunitària (electricitat, gas, telecomunicacions, transports i serveis postals), en el marc d'un règim de regulació específic.

En conclusió, l'autonomia que tenien els estats membres de definir un servei públic com a reservat a la prestació en exclusiva per part d'un operador públic o privat s'ha vist severament restringida pel dret europeu.

⁶ Els serveis no econòmics són serveis tradicionalment prestats directament per les administracions públiques com ara la policia, la justícia, o els règims obligatoris de Seguretat Social. Aquests serveis, quan no són prestats per operadors econòmics d'acord amb les previsions legals de cada Estat membre, no se sotmeten a les normes dels tractats sobre mercat interior ni competència.

Així, el dret europeu limita els casos en els quals es pot invocar una raó d'interès general, d'interès públic o relacionada amb el bé comú per restringir les normes del mercat interior i la competència.

2. Exigències i orientacions en la normativa de la Unió Europea pel que fa a la designació de les autoritats nacionals de competència i de regulació

El dret europeu defineix, en el cas dels serveis econòmics, i en particular dels serveis econòmics d'interès general, els elements substantius dels béns jurídics que són objecte de protecció, tot concretant els drets a protegir i les prohibicions que cal fer complir mitjançant un marc legal adient i l'acció dels poders públics, executiu i judicial dels estats membres. Per mandat del dret europeu, l'acció pública dels estats membres per vetllar pel respecte dels drets i llibertats que estableix el TFUE s'ha canalitzat a través de normes preventives i sancions dissuasives en dos grans àmbits:

- la regulació *ex ante* de les condicions per a un accés equitatiu i no discriminatori per part de tercers a les xarxes i infraestructures essencials dels operadors públics o privats dominants per a la prestació de serveis econòmics. Així mateix, la regulació de la sanció dels incompliments d'aquestes condicions d'accés;
- la submissió de tots els operadors de serveis econòmics, i en particular els operadors de xarxes i infraestructures essencials, a les normes nacionals i de la UE de defensa de la competència relatives a la prohibició d'acords contraris a la competència (art. 101 del TFUE) i d'abusos de posició de domini (art. 102 del TFUE), així com les sancions corresponents per les actuacions contràries a aquestes normes.

D'acord amb el dret europeu, els estats membres han de designar quines són les autoritats nacionals de competència (ANC) i, en alguns sectors, els estats membres han de designar quines són les autoritats nacionals de regulació (ANR). També han de designar quins són

els òrgans que tenen la funció de control judicial de les decisions d'aquestes autoritats, i o bé d'aplicació directa i concurrent de les normes del dret europeu.

El dret europeu és explícit respecte a la necessitat de comptar amb una autoritat independent per assegurar l'accés en condicions equitatives i no discriminatòries a les xarxes i infraestructures energètiques (electricitat i gas), telecomunicacions (serveis de comunicació electrònica i l'ús de l'espectre radioelèctric) i transport (ferroviari). També les exigeix pel que fa al servei postal, als "residus nuclears" i, encara que aquí no l'analitzem per ser objecte d'altres informes del Consell⁷, al sistema financer.

El dret europeu no prefigura si les autoritats nacionals de regulació han de ser unisectorials o multisectorials. Tampoc si les funcions de defensa de la competència han de ser exercides per una institució exclusivament dedicada a l'aplicació del dret de la competència o, si per contra, poden ser exercides en els seus sectors d'especialització per les pròpies institucions de regulació sectorial.

Les Autoritats Nacionals de Competència (ANC) i les Autoritats Nacionals de Regulació (ANR) poden iniciar accions d'ofici o a instància de part en aquests dos grans àmbits: (1) les ANC s'encarreguen del redreçament *ex post* de les conductes il·lícites per part dels operadors dominants; i (2) les ANR, de regulació i control *ex ante* de les condicions d'accés a xarxes i infraestructures essencials.

En aquests dos grans àmbits, els nous operadors i els consumidors legítims poden interposar directament denúncies davant dels òrgans judicials corresponents (normalment els jutjats mercantils) per aconseguir l'anul·lació de les condicions d'accés a les xarxes i infraestructures essencials contràries al TFUE, contràries a les normes sectorials de regulació de les condicions d'accés, o contràries a les normes de competència, i poden reclamar les oportunes compensacions per danys i perjudicis causats pels il·lícits comesos directament contra elles al TFUE, contra les normes sectorials de regulació de les condicions d'accés, o contra les normes de competència.

⁷ Vegeu els informes del CATN: "*Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya*"; "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*"; i "*L'abastament d'aigua i d'energia*".



Pel que fa al disseny institucional de les Autoritats Nacionals de Competència (ANC) i de les Autoritats Nacionals de Regulació (ANR), el dret europeu deixa les decisions pertinents en mans dels estats membres. Així, permet que aquests designin lliurement a diversos òrgans públics per exercir totes o només una part de les funcions i poders que segons les normes de competència o de regulació sectorial corresponen a les autoritats nacionals de competència i de regulació.

En totes les normatives de competència i de regulació sectorial, el dret europeu estableix el requisit mínim que les autoritats nacionals de competència i regulació siguin òrgans públics que actuïn amb imparcialitat i transparència. I en particular que siguin òrgans públics neutrals respecte de qualsevol interès particular.

Així, per garantir la imparcialitat, transparència i eficàcia, en principi poden exercir d'autoritat nacional de regulació o d'autoritat nacional de competència tant el màxim òrgan polític de govern del poder executiu, un departament ministerial, una direcció general, un comitè o consell interministerial, un comitè o consell no ministerial, o una institució de l'Administració pública amb autonomia orgànica, funcional i pressupostària.

Quan les institucions que reben el mandat d'esdevenir autoritats nacionals de competència o de regulació formen part d'una Administració pública ordinària (que segons el dret nacional és un instrument jerarquitzat al servei de l'acció dels òrgans polítics del poder executiu), i no gaudeixen de plena autonomia orgànica i funcional, viuen sota una constant tensió de legitimitats: la *legitimitat política nacional* per formar part del poder executiu nacional en tant que òrgans d'una Administració jeràrquica, i la *legitimitat política europea* al ser òrgans que han rebut la funció executiva d'aplicar una part de les normes del Tractat. Aquesta tensió ha donat lloc a conflictes entre el dret europeu i el dret nacional relatius al disseny de les institucions de regulació i competència. Per exemple, existeix jurisprudència recent del Tribunal de Justícia de la UE en la qual es declaren contraris al Tractat alguns preceptes de legislacions nacionals (de la llei alemanya de les telecomunicacions, o de la llei belga de defensa de la competència) que limitaven l'acció efectiva d'aplicació del dret europeu per part d'autoritats nacionals de competència i de regulació.⁸

⁸ Carlos Padrós (2014), *The impact of economic liberalisation on Spanish public administration: some alarming steps backward* (Barcelona: Càtedra Pasqual Maragall, Working Paper).

Un primer grau d'independència és el que han de tenir algunes autoritats nacionals de regulació respecte dels òrgans de l'Administració que exerceixen la titularitat pública de qualsevol operador del sector que regulen.

Les funcions de l'operador de xarxes i serveis han de quedar separades de l'exercici de les funcions i poders de defensa de la competència i de regulació.

Aquesta independència de les autoritats nacionals de competència i regulació respecte dels òrgans que exerceixen la titularitat d'un operador del sector està recollida a les normes sectorials europees de transports, i és la que recollia la directiva de telecomunicacions del 2002 però que ha estat reformada al 2009 per tal de garantir una aplicació més efectiva del marc regulador europeu mitjançant un major grau d'independència de les autoritats nacionals de regulació de les telecomunicacions.

Un segon grau d'independència és el que han de tenir les autoritats nacionals de regulació, no només respecte dels altres òrgans de l'Administració ordinària titulars d'operadors públics, sinó respecte a l'Administració pública ordinària.

El dret europeu estableix en alguns sectors, com és el cas de les telecomunicacions a partir de les directives del 2009, que l'autoritat nacional de regulació ha de tenir *autonomia orgànica* en els termes següents: personalitat jurídica diferenciada, autonomia funcional i de gestió, assignació pressupostària separada, nomenaments de mandat fix dels màxims responsables, i establiment previ de les causes objectives de cessament.

Finalment, el tercer grau d'independència és el que han de tenir les autoritats nacionals de regulació no només respecte de l'Administració pública ordinària, sinó específicament respecte dels governs.

En el sector de l'energia, per exemple, les directives sectorials d'electricitat i gas de 2009, que van haver de ser transposades al dret nacional al 2011, han introduït un grau més d'exigència en la independència de les autoritats nacionals de regulació de les xarxes d'electricitat i gas.

Les autoritats d'aquest sector, a més de tenir autonomia orgànica, no poden rebre instruccions dels governs, ni els seus actes poden ser revisats i fiscalitzats per altres òrgans de l'Administració.



Quan les institucions que reben el mandat d'esdevenir autoritats nacionals de regulació són òrgans que no poden rebre instruccions dels governs, esdevenen institucions no fonamentades en la legitimitat política-representativa del poder executiu nacional, sinó en la legitimitat del poder executiu europeu com a òrgans que tenen exclusivament el mandat d'aplicar el dret europeu específic de forma directa, o de forma indirecta per la via de l'aplicació del dret nacional que transposa les directives europees al dret dels estats membres.⁹

Aquestes autoritats independents respecte dels governs han de retre comptes de la seva actuació conforme al dret europeu i nacional davant dels parlaments dels estats membres, però també davant de la Comissió Europea i altres agències europees, i dels tribunals europeus, i les seves decisions només poden ser recorregudes davant dels tribunals nacionals, no davant òrgans de l'Administració.

Un incís necessari abans de finalitzar la qüestió de la independència és obligat: tot i que les discussions i normatives de la UE al respecte fan èmfasi en la relació entre reguladors, Administració i Govern, cal també recordar que hi ha una exigència general d'evitació de conflictes d'interessos dels reguladors respecte dels operadors privats en aquests àmbits, que generalment gaudeixen d'un poder econòmic notori. Així doncs, evitar la "captura del regulador" és un requeriment que s'ha de tenir sempre present, tant si la regulació es fa des d'unitats dins el Govern com si es fa des d'agències o òrgans externs.

3. Traducció en els diferents àmbits sectorials de les exigències i orientacions de la normativa de la Unió Europea

Les exigències i orientacions de la normativa de la Unió Europea (UE) prenen diferents matisos segons es tracti d'assumptes de competència o de regulació, i segons també el sector en qüestió. Una primera distinció es pot fer entre autoritats de la competència i autoritats de la regulació.

⁹ Carlos Padrós (2014), *The impact of economic. op. cit.*

3.1. Autoritats de la competència

En l'àmbit específic de la competència, el Reglament 1/2003, de modernització de l'aplicació del dret de la competència a la UE, estableix a l'article 35 que els estats membres han de designar lliurement l'autoritat o autoritats de la competència responsables d'aplicar els articles 101 i 102 del TFUE. La normativa preveu que aquestes autoritats designades poden incloure òrgans jurisdiccionals, i que fins i tot es poden atribuir diferents poders i funcions a les diverses autoritats nacionals, ja siguin administratives i judicials.¹⁰

Ha estat la jurisprudència del TJUE la que ha establert els límits en el disseny institucional de les autoritats nacionals de la competència. Per exemple, el TJUE ha declarat que és contrària al Reglament 1/2003 una normativa nacional que no reconeix a una autoritat nacional de la competència la facultat de participar, com a part recorreguda, en un procediment judicial dirigit contra una resolució de la qual dita autoritat és autora. Per tant, el disseny institucional el poden decidir lliurement els estats membres sempre que s'asseguri que les autoritats designades facin plenament efectiu el dret europeu de la competència.

3.2. Autoritats de la regulació

Pel que respecta a la regulació, i com s'ha assenyalat anteriorment, el dret europeu és explícit respecte a la necessitat de comptar amb una autoritat independent per assegurar l'accés en condicions equitatives i no discriminatòries a les xarxes i infraestructures d'electricitat, gas, telecomunicacions i ferrocarrils, així com en el sistema financer, en el servei postal i en relació amb els residus nuclears. En tot cas, el dret europeu no prefigura si les autoritats nacionals de regulació han de ser unisectorials o poden reunir diferents sectors en un únic regulador. Tampoc si la defensa de la competència ha de ser encomanada a una institució exclusivament dedicada a l'aplicació del dret de la competència, o si –al contrari– aquestes funcions poden ser exercides per les pròpies institucions de la regulació sectorial en els seus sectors d'especialització.

En l'àmbit concret de la regulació, les especificitats sectorials més rellevants són les

¹⁰ Reglament (CE) núm 1/2003 del Consell, de 16 de desembre de 2002, relatiu a l'aplicació de les normes sobre competència previstes en els articles 81 i 82 del Tractat.

següents:

- Energia: Les directives 2003/54/EC i 2003/55/EC van obligar als estats membres a crear un regulador del sector de l'energia amb competències específiques, i les directives 2009/72/EC i 2009/73/EC van incorporar al dret europeu l'obligació que els reguladors nacionals d'electricitat i gas (o integrats d'energia) tinguessin suficient independència dels governs i que tinguessin suficients poders i capacitat de decisió.¹¹ En concret, l'article 35 de la Directiva 2009/72/EC, sobre el mercat interior de l'electricitat, i l'article 39 de la Directiva 2009/73/EC, sobre el mercat interior del gas, detallen com han de designar i donar independència a les autoritats de regulació d'energia per tal que exerceixin poders efectius de forma imparcial i transparent.
- En concret, en l'exercici de les funcions que li confereixen aquestes directives i la legislació relacionada, l'autoritat de la regulació (apartat 4 de l'article 35 de la directiva de l'electricitat i l'article 39 de la directiva del gas): (a) ha de ser una institució legalment separada i funcionalment independent de qualsevol altra entitat pública o privada; i (b) el seu personal i les persones responsables de la seva direcció actuen de forma independent respecte de qualsevol interès dels mercats; i no han de demanar ni rebre instruccions directes de cap govern ni de cap altra entitat pública o privada quan desenvolupa les tasques de regulació.
- Per protegir la independència de l'autoritat regulatòria, els estats membres en particular han d'assegurar (apartat 5 de l'article 35 de la directiva de l'electricitat i l'article 39 de la directiva del gas): (a) que l'autoritat de la regulació pot prendre decisions autònomes, independents de qualsevol òrgan polític, i que té assignacions pressupostàries anuals separades, autonomia en l'ús de les assignacions pressupostàries, i recursos humans i financers adequats per dur a terme les seves obligacions; i (b) que els membres del consell de govern de l'autoritat de la regulació (o els seus màxims responsables) són nomenats i poden exercir el seu càrrec per un mandat fix d'entre 5 i 7 anys, renovable només una

¹¹ Paràgraf 33 de la Directiva 2009/72/EC, sobre regles comunes del mercat interior d'electricitat, i el paràgraf 29 de la Directiva 2009/73/EC, sobre regles comunes del mercat interior de gas natural.

sola vegada.¹² Els membres del consell, o els màxims responsables corporatius en el seu cas, només poden ser apartats del seu càrrec durant el seu mandat en el cas que no compleixin les condicions establertes en la Directiva o hagin estat condemnats per mala conducta d'acord amb la llei nacional.

- Es configuren així les autoritats nacionals de regulació de forma *independent* respecte dels poders legislatiu i executiu en els sectors de l'electricitat i del gas: es tracta de garantir que l'autoritat nacional de regulació vetlli per l'accés equitatiu i no discriminatori a les xarxes i infraestructures essencials de l'operador dominant, ja sigui de titularitat pública o privada, per part de tercers nous operadors de serveis que requereixen l'ús compartit d'aquestes infraestructures i xarxes.
- Els poders més importants que les directives confereixen al regulador de l'energia, i que no poden ser condicionats en cap cas per altres autoritats públiques dels estats membres dependents d'òrgans polítics de govern, són els establerts en l'article 37 de la directiva de l'electricitat i l'article 41 de la directiva del gas.
- Finalment, els estats membres han de garantir que existeix el mecanisme a nivell nacional pel qual qualsevol part afectada per una decisió de l'autoritat de regulació té el dret de recórrer a un organisme independent de les parts en conflicte i de qualsevol govern.
- Telecomunicacions: El sector de les telecomunicacions, que, com ja s'ha dit, en l'àmbit europeu inclou tant els serveis de comunicació electrònica com l'ús de l'espectre radioelèctric, era un cas en el qual el dret de la Unió Europea imposava la creació d'autoritats nacionals de regulació per complir i fer complir les provisions del dret europeu (directives i reglaments). Fins a l'any 2009 imposava només que les autoritats regulatòries nacionals fossin independents de qualsevol organització que prestés serveis de comunicació electrònica, xarxes o equipaments, però no calia que fossin independents d'altres entitats públiques, i tampoc no calia separació respecte d'instruccions dels governs.

¹² Reduir la discreció dels governs per escurçar la duració del mandat efectiu respecte del límit legal és una via molt robusta per augmentar la independència de l'òrgan regulador (Jacint Jordana i Carles Ramió (2010) "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies", *Journal of Politics in Latin America*, 2 (1), 3-30.

Així doncs, la Directiva de la UE 2002/21/EC indicava que:

- Les autoritats han de ser legalment diferents, funcionament independents de qualsevol organització que presti serveis de comunicació electrònica, xarxes o equipaments.
- Cal una separació efectiva entre la funció pública de regulació i qualsevol activitat relacionada amb el control o la propietat d'operadors públics de serveis de comunicació electrònica, xarxes o equipaments.
- Es necessària una garantia d'exercici imparcial i transparent de les autoritats nacionals de regulació.
- Les autoritats han de tenir els recursos necessaris en termes de personal, financers i d'expertesa per complir amb les seves funcions.
- A partir de la Directiva 2009/140/CE¹³, s'estableix que les autoritats nacionals de reglamentació encarregades de la regulació *ex ante* del mercat o de la resolució de litigis entre empreses actuaran amb independència i no sol·licitaran ni acceptaran instruccions de cap altre organisme en relació amb l'execució de les tasques que els assigni la legislació nacional per la qual s'apliqui el dret comunitari. Els estats membres han de vetllar perquè el responsable de l'autoritat nacional de la reglamentació o, quan procedeixi, els membres de l'òrgan col·legiat que exerceixin aquesta funció en el si de l'autoritat nacional de la reglamentació només puguin ser cessats en cas que deixin de complir les condicions requerides per a l'exercici de les seves funcions, que hagin estat establertes per endavant en el dret nacional. La decisió de cessar el responsable de l'autoritat nacional de la reglamentació de què es tracti o, si escau, els membres de l'òrgan col·legiat que executi aquesta funció, es farà pública en el moment del cessament.
- A més, els estats membres han de vetllar perquè les autoritats nacionals de reglamentació tinguin pressupostos anuals separats. Els pressupostos es faran

¹³ La qual modifica la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marc regulador comú de les xarxes i dels serveis de comunicacions electròniques, la Directiva 2002/19/CE, relativa a l'accés a les xarxes de comunicacions electròniques i recursos associats, i a la seva interconnexió; i la Directiva 2002/20/CE, relativa a l'autorització de xarxes i serveis de comunicacions electròniques.

públics. Els estats membres han de vetllar així mateix perquè les autoritats nacionals de la reglamentació comptin amb els recursos financers i humans suficients per participar activament en les activitats de l'Organisme de Reguladors Europeus de Comunicacions Electròniques (ORECE) i contribuir-hi. Els estats membres han de vetllar perquè les seves respectives autoritats nacionals de reglamentació donin suport activament als objectius de l'ORECE de promoure una major coordinació i coherència reguladora. I els estats membres han de vetllar perquè, en adoptar les seves pròpies decisions per als seus mercats nacionals, les autoritats nacionals de reglamentació tinguin molt en compte els dictàmens i posicions comunes adoptats per l'ORECE.

- **Transport ferroviari:** La política europea ferroviària s'estableix a través dels anomenats "paquets de directives ferroviàries". El primer "paquet" va establir la necessitat de separar infraestructura i operador del servei ferroviari, així com la creació d'un organisme regulador independent per garantir el dret d'accés. L'administrador de la infraestructura pot assumir l'adjudicació de la capacitat de la infraestructura si és totalment independent de les empreses ferroviàries; si no, cal una autoritat independent que ho faci. El segon "paquet" de directives va establir la necessitat de crear una autoritat responsable de la seguretat en tots els estats membres. El tercer "paquet" ferroviari no conté disposicions sobre organismes reguladors dels estats membres, però va crear l'Agència Europea de Seguretat Ferroviària. Finalment, aquest any 2014 s'ha aprovat un quart "paquet" ferroviari, per afavorir el concurs públic en l'adjudicació dels serveis ferroviaris i facilitar l'accés dels petits operadors al mercat.
- **Serveis postals:** La Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrer, que va modificar l'article 22 de la Directiva 97/67/CE, sobre la plena realització del mercat interior de serveis postals comunitaris, va establir la necessitat que els estats membres creïn una o més autoritats nacionals de reglamentació per al sector postal. Expressament s'exigeix que aquestes autoritats siguin jurídicament diferents i funcionalment independents dels operadors postals. Els estats membres que mantinguin la propietat o el control de proveïdors de serveis postals han de vetllar perquè existeixi una separació estructural efectiva entre la funció reguladora i les activitats connexes a la propietat o al control. També han de vetllar perquè aquestes autoritats i les autoritats nacionals responsables d'aplicar les normes

sobre competència i protecció dels consumidors es consultin i cooperin en assumptes d'interès comú.

- Residus nuclears: la Directiva 70/2011, sobre la gestió responsable i segura del combustible nuclear usat i dels residus radioactius estableix a l'article 6, entre les obligacions dels estats membres, la d'establir i mantenir una autoritat reguladora competent en l'àmbit de la seguretat de la gestió del combustible nuclear usat i dels residus radioactius. Aquesta autoritat s'exigeix que sigui funcionalment independent de qualsevol altre organisme o organització relacionat amb la promoció o la utilització de l'energia nuclear o els materials radioactius, inclosa la producció d'energia elèctrica, i l'ús de radioisòtops, o amb la gestió del combustible nuclear usat i dels residus radioactius, per tal d'assegurar la independència efectiva de tota influència en les seves funcions reguladores.

4. L'organització i el disseny institucional de la defensa de la competència i de la regulació a Espanya

Ha estat tradicional a Espanya mantenir un grau elevat de dependència del govern pel que fa a les autoritats de defensa de la competència i de les autoritats reguladores. Els successius canvis legislatius han tingut només lleugeres variacions en aquests aspectes. De fet, fins al 2007, la instrucció d'expedients de sanció per conductes contràries a la competència corresponia a la Direcció General de Competència, un òrgan integrat en el Ministeri d'Economia.

Des del 2007 fins al 2013, l'òrgan instructor d'expedients sancionadors per conductes il·lícites contràries a la competència va correspondre a la Direcció d'Investigació de la nova Comissió Nacional de Competència. La nova Direcció d'Investigació quedava incorporada a una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena independència respecte de les administracions públiques. Tanmateix, el nomenament i cessament del director d'Investigació el feia el Govern a proposta del ministre d'Economia, amb una aprovació prèvia d'aquesta proposta per la majoria simple del Consell de l'autoritat de competència. El

director d'Investigació no va obtenir en aquella reforma un mandat fix.¹⁴

Des de 2014, l'òrgan instructor d'expedients sancionadors per conductes il·lícites contràries a la competència correspon a la Direcció de Competència de la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC).¹⁵ En aquest cas, el règim de nomenament i cessament del titular de la Direcció de Competència es regula en dos articles. L'article 25, que defineix els òrgans d'instrucció entre els quals es troba la Direcció de Competència (com també les noves Direcció de Telecomunicacions i del Sector Audiovisual, Direcció d'Energia, i Direcció de Transports i del Sector Postal) remet a l'article 26.3 respecte al règim de nomenament i cessament de directors, i el fa igual al d'altre personal directiu. Un aspecte important de la CNMC és que ha integrat en un únic òrgan algunes de les funcions que fins a la recent reforma desenvolupaven comissions reguladores sectorials com la de l'Energia (CNE) i la del Mercat de les Telecomunicacions (CMT). Aquesta reforma ha generat malestar entre les institucions europees. Això no s'ha produït, contra el que en algunes ocasions s'ha interpretat, pel fet d'integrar competència i regulació en un únic òrgan –la CNMC–, ja que la normativa europea no estableix orientacions obligatòries respecte a integració o no. La crítica ha emfatitzat el fet que s'ha aprofitat la reforma per reintegrar dins els governs funcions reguladores que eren situades en les comissions, tot reduint el poder concret de l'òrgan regulador, i augmentant les possibilitats d'intervenció del Govern.

I l'article 26.3 de la nova llei indica que el personal directiu d'altres àrees de responsabilitat diferents a les direccions d'instrucció, serà nomenat i cessat pel ple del Consell de la CNMC a proposta del seu president. Així doncs, no s'atorga al titular de la Direcció de Competència, òrgan instructor dels expedients per conductes il·lícites contràries a la competència, un mandat fix.

Ara bé, el director de Competència deixa de ser nomenat i cessat pel Govern. La iniciativa de proposta passa del ministre d'Economia al president de la CNMC, i el nomenament passa del Govern (amb una aprovació última del Consell) a ser una funció exclusiva del Consell de

¹⁴ Articles 29 i 30 de la Llei 15/2007, de Defensa de la Competència.

¹⁵ Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

la CNMC.¹⁶

En relació amb el transport per ferrocarril, Espanya ha transposat fins ara els quatre paquets de directives i, en conseqüència, existeix un administrador d'infraestructures (l'entitat estatal ADIF), l'operador és RENFE Operadora, i mitjançant el Reial decret llei 1/2014, de 24 de gener, de reforma en matèria d'infraestructures i transports i altres matèries econòmiques, s'ha creat l'Agència Estatal de Seguretat Ferroviària. A Catalunya fou transposat el primer paquet per la Llei catalana 4/2006, del sistema ferroviari de Catalunya, i existeix un administrador de les infraestructures ferroviàries (IFERCAT).

Pel que fa als serveis postals, a Espanya la transposició de la Directiva 2008/6/CE es va portar a terme mitjançant la Llei 43/2010, de 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal. La Llei designa com a Autoritat Nacional de Reglamentació el Govern, els òrgans superiors i directius del Ministeri de Foment amb competències en la matèria i la Comissió Nacional del Sector Postal. Aquesta Comissió s'ha integrat posteriorment a la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència.

En relació amb la gestió del combustible usat i dels residus nuclears, la directiva europea fou transposada pel Reial decret 102/2014, de 21 de febrer, per a la gestió responsable i segura del combustible nuclear usat i els residus radioactius. La gestió dels residus radioactius i el combustible nuclear usat i el desmantellament i clausura de les instal·lacions s'encomana a ENRESA (empresa estatal creada per la Llei 25/1964). El control de la seguretat de la gestió el porta a terme el Consell de la Seguretat Nuclear per atribució de l'art. 2 de la Llei 15/1980, que fa les funcions, per tant, d'autoritat nacional reguladora en aquest àmbit.

¹⁶ El nomenament dels membres del Consell, i entre ells el president i el vicepresident, el realitza el Govern, i l'acord de nomenament pot ser vetat pel Congrés de Diputats per acord adoptat per majoria absoluta.

5. Organització institucional de la defensa de la competència i de la regulació dels principals serveis econòmics a Catalunya durant la transició nacional

L'organització institucional de la defensa de la competència i de la regulació durant la transició nacional ha de prendre com a referència de context la normativa i exigències de la Unió Europea en la matèria, i això amb independència de l'estatus institucional d'un eventual Estat català a la Unió Europea. D'una banda, perquè és conseqüent amb la vocació europeista de Catalunya. D'una altra, perquè les regles europees són molt àmpliament acceptades com a regles de bon govern en l'àmbit de la regulació de sectors de serveis econòmics.

Tot tenint en compte les exigències i orientacions de la normativa europea, s'han d'aplicar durant la transició els principis de màxima estabilitat i simplicitat organitzativa i funcional pel que fa a les estructures reguladores. Haurien de ser, en qualsevol cas, les institucions representatives d'un futur Estat català les que haurien de definir les característiques més permanents del disseny institucional d'òrgans reguladors i les seves funcions.

D'acord amb l'orientació de màxima simplicitat organitzativa i funcional, és oportú destacar una vegada més que les exigències europees estableixen –pel que fa al disseny institucional- que és obligatori situar fora del govern els assumptes relatius a la regulació de l'accés a xarxes, mentre que la resta d'assumptes de la regulació poden ser situats dins o fora del govern (tot i que la recomanació genèrica i l'orientació general és situar la regulació totalment fora del govern). Això sempre que es respectin els principis de transparència i independència en la presa de decisions. Així mateix, cal recordar que la normativa de la Unió Europea no prescriu de forma obligatòria si les funcions de defensa de la competència i de supervisió i regulació s'han de fer amb un únic organisme o amb diferents organismes especialitzats.

Competència: L'any 2009 es va crear a Catalunya l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) com un sol òrgan administratiu desconcentrat amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada de l'Administració ordinària de la Generalitat de Catalunya, amb autonomia

funcional i de gestió, assignació pressupostària separada, nomenaments de mandat de sis anys -no renovable- del president de l'Autoritat i dels dos vocals de l'òrgan de resolució (Tribunal Català de Defensa de la Competència), així com l'establiment previ de les causes objectives de cessament del president i els vocals.

El mandat del director general de l'Autoritat, òrgan d'instrucció, no té un termini fix, i el govern pot decidir el seu cessament de forma discrecional, per exemple per pèrdua de confiança, sense que s'hagin establert les causes objectives de cessament. Aquesta dependència del govern és compatible amb la normativa europea, però resta autonomia funcional a l'òrgan clau de la institució, el que dirigeix i ordena les investigacions tant d'ofici com a instància de part en la fase d'instrucció.

El Tribunal és l'òrgan de resolució, però no és pas l'òrgan de govern de la institució. Aquest òrgan reuneix al president i dos vocals, a més del secretari general de l'organisme amb veu però sense vot. El president exerceix les seves funcions a temps complet, mentre que els vocals ho fan a temps parcial. Tots són nomenats per un mandat de sis anys, no renovable.

Aquesta divisió entre els òrgans de govern (el president) i l'òrgan de resolució (el Tribunal) va ser una innovació important i modernitzadora de l'Autoritat Catalana de la Competència que pot ser desenvolupada en benefici d'una major expertesa especialitzada de l'òrgan de resolució. Permet incorporar persones que continuen desenvolupant la seva carrera professional en àmbits no vinculats a càrrecs directius de lliure designació, experts que no perden les seves capacitats d'anàlisi tècnica per l'exercici continuat de càrrecs directius.

Ara bé, aquesta estructura que inclou un president i dos vocals a temps parcial en l'òrgan de resolució, a més del secretari general amb veu però sense vot, és molt exigent per als vocals ja que els reclama una expertesa molt àmplia i intensiva per una dedicació parcial.

Així doncs, l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) compleix actualment amb el que el dret europeu estableix respecte del funcionament de les autoritats de la competència com a entitats imparcials i transparents. Tanmateix, cal observar que es reforçaria la seva independència respecte d'altres òrgans de l'Administració i respecte del màxim òrgan de govern del poder executiu si s'eliminés la capacitat del Govern de la Generalitat de cessar de forma discrecional el titular de l'òrgan instructor, el director o directora de Competència. Així mateix, caldria analitzar el grau de discrecionalitat que ha d'existir en el seu

nomenament, tot considerant per exemple la conveniència que el director o directora de Competència fos nomenat mitjançant una convocatòria pública.

Energia, telecomunicacions i transport: En el marc del que prescriuen les normatives de la Unió Europea, la fórmula més senzilla per organitzar durant el període de transició les funcions de regulació en els serveis d'energia, telecomunicacions i transport (ferroviari) seria l'atribució a l'ACCO, ja existent, de les funcions relatives a la garantia de l'accés a infraestructura. Pel que fa a la resta de funcions reguladores i supervidores, la fórmula més senzilla durant el període de transició seria atribuir el seu exercici a estructures administratives de la Generalitat de Catalunya (sempre que s'observessin els requeriments d'imparcialitat i transparència). Cal remarcar que aquesta fórmula és senzilla, però només transitòria, fins que es prenguin futures decisions de tipus més permanent.

Tant l'ampliació de funcions en matèria de defensa de la competència respecte de les actuals de l'ACCO, com l'assumpció de funcions reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a xarxes en l'energia, les telecomunicacions i el transport (ferroviari) farien necessari augmentar les seves disponibilitats de recursos humans i materials. Tanmateix, aquestes necessitats no requereixen cap canvi qualitatiu en la naturalesa de l'estructura de l'ACCO, i són de caràcter merament incremental respecte a les ja existents, motiu pel qual exigiria un esforç pressupostari limitat.

Pel que fa a l'autoritat nacional reguladora dels serveis postals, la funció també la podria exercir de forma transitòria l'ACCO.

En canvi, en relació amb l'autoritat reguladora de la seguretat en la gestió dels residus nuclears i combustible radioactiu usat, caldria tenir en compte que es tracta d'una competència nova per a la Generalitat i provisionalment caldria nomenar una comissió o consell que la pogués exercir.

6. Lliçons de la diversitat: economies i deseconomies d'abast, i algunes reflexions orientatives sobre el disseny d'òrgans reguladors en el futur

L'atribució de funcions regulatòries a departaments del govern, tot i que es pot fer de manera respectuosa amb les normatives de la UE, no és generalment vista com una opció de bona governança. Així mateix, la concentració de funcions regulatòries en un únic òrgan de competència, com és l'ACCO, tot i facilitar l'exercici de funcions regulatòries durant la transició, tampoc no és generalment vista com una forma de bona governança. De fet, aquesta és la fórmula per la qual ha optat la legislació espanyola el 2013. En l'actualitat, l'autoritat espanyola de competència (CNMC) s'ha integrat amb les regulatòries sectorials, i –a més– s'ha produït un gran desplaçament de funcions des dels reguladors al govern. Això ha provocat moltes crítiques en la matèria a la UE i la resta del món, com ja s'ha detallat més amunt.

És, per tant, imprescindible tenir molt en compte que, un cop passat el període transitori, les institucions catalanes haurien de prendre decisions més definitives respecte al disseny dels òrgans de promoció de la competència i de regulació. Així doncs, la situació de potestats regulatòries en departaments governamentals s'ha d'entendre només com a transitòria–derivada del principi de simplicitat organitzativa en les estructures de la transició–, fins que les institucions legislatives adoptin decisions més definitives sobre el disseny dels òrgans reguladors.

En aquest sentit, hi ha una multiplicitat de configuracions en l'experiència comparada. Això pot oferir lliçons interessants sobre dissenys institucionals que poden revestir les diverses autoritats nacionals de competència i regulació, les quals requereixen l'aplicació de les normes europees sobre la defensa i promoció de la competència, i sobre la regulació de l'accés equitatiu i no discriminatori a les xarxes i infraestructures essencials en la prestació de serveis econòmics d'interès general.

En alguns països com el Regne Unit o els EUA, els reguladors sectorials assumeixen les funcions de defensa de la competència. En d'altres països, com a Alemanya, s'han integrat

els reguladors sectorials en un únic regulador multisectorial. En molts països hi ha una convergència tecnològica que permet que una autoritat s'encarregui de diversos sectors com el de les telecomunicacions i l'audiovisual. I fins i tot, en els recents casos d'Holanda i Espanya, s'han fusionat els organismes de defensa de la competència i de regulació sectorial en una sola institució. És important destacar que en el cas d'Espanya, com dèiem més amunt, a més s'han desplaçat funcions des dels reguladors al govern, contra el que són les tendències comunes en la matèria. A més, es preserven les típiques rigideses burocràtiques d'una Administració de concepció francesa, que perjudiquen el funcionament dels organismes reguladors i dels mercats.

Per tant, es pot assenyalar que un futur legislador català hauria d'optar per un disseny més definitiu que reunís alguna de les següents formes funcionals pel que fa a les autoritats de regulació i competència:

- Autoritat de competència i reguladors especialitzats sectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència, i crear un regulador especialitzat en els diversos sectors: energia, telecomunicacions (comunicacions electròniques i espectre radioelèctric), transport ferroviari, sistema financer, servei postal i residus nuclears.
- Autoritat de competència i un o més reguladors multisectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència, i crear una institució que assumeixi les tasques de regulació de tots els sectors o diverses institucions que facin aquestes tasques en relació amb sectors afins.
- Autoritat única de regulació multisectorial i competència: integrar en una sola institució l'aplicació de la política de competència i la regulació dels diversos sectors.

Adicionalment, cal tenir en compte que, a més dels organismes reguladors exigits per la UE, el futur Estat pot crear nous organismes o agències reguladores independents i mantenir les ja existents com ara el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) o l'Agència Catalana del Consum. En aquests casos, per assegurar el funcionament harmònic del conjunt i evitar duplicitats i malbaratament de recursos, caldrà establir uns criteris comuns que donin unitat i coherència al sistema. Així mateix, caldrà estudiar els avantatges i desavantatges de l'opció d'integrar alguns organismes –per exemple, l'Autoritat de la



Competència amb l'Agència Catalana de Consum.

Finalment, i pel que respecta a les decisions futures del legislador català, només es pot afegir que la pràctica majoritària als estats de la UE és la de multiplicitat d'òrgans. Poc més es pot dir més enllà d'això, ja que no es disposa encara d'estudis concloents que ens ajudin a avaluar quina d'aquestes diverses configuracions ofereix millors resultats en termes de millor defensa i promoció de la competència, i millor regulació.¹⁷

¹⁷Jacint Jordana i David Levi-Faur (2010) "Exploring Trends and Variations in Agency Scope", *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 11(4), 342-360.

7. Resum i conclusions

El dret de la UE exigeix que els seus estats membres disposin d'una o més “autoritats nacionals” que vetllin per la lliure competència en determinats mercats i d'una o més “autoritats nacionals” que exerceixin les funcions de regulació de certs serveis. Concretament, els serveis que segons el dret europeu requereixen actualment una autoritat nacional de regulació són els següents: els serveis energètics d'electricitat i de gas; els de telecomunicacions relatius a la comunicació electrònica i l'ús de l'espectre radioelèctric; el del transport ferroviari; el servei postal; el del sistema financer –sistema bancari i mercat de valors– i, finalment, en l'àmbit específic de la garantia de la seguretat de la gestió dels residus nuclears¹⁸.

En alguns casos la Unió Europea aconsella als estats l'establiment d'autoritats nacionals reguladores, però no les exigeix (per exemple en matèria d'energia nuclear per vetllar pel manteniment i la seguretat del funcionament de les centrals nuclears). Naturalment, al marge de les autoritats reguladores exigides o recomanades per la UE, els estats membres poden crear les que creguin convenients.

El dret europeu deixa a la lliure decisió dels estats el disseny institucional de les autoritats nacionals de la competència i de la regulació. Poden exercir aquestes funcions tant el màxim òrgan polític de govern del poder executiu, un departament ministerial, una direcció general, un comitè o consell interministerial, un comitè o consell no ministerial, o una institució de l'Administració pública amb autonomia orgànica, funcional i pressupostària.

Tampoc prefigura si les autoritats nacionals de regulació han de ser unisectorials o multisectorials, ni si les funcions de defensa de la competència han de ser exercides per una institució exclusivament dedicada a l'aplicació del dret de la competència o si, per contra, poden ser exercides en els seus sectors d'especialització per les pròpies institucions de regulació sectorial.

Sí que exigeix, en canvi, que les autoritats nacionals de competència i regulació siguin òrgans

¹⁸ Vegeu els informes del CATN: “*Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya*”, “*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*”, i “*L'abastament d'aigua i d'energia*”.



públics que actuïn amb imparcialitat i transparència. I en particular que siguin òrgans públics neutrals respecte de qualsevol interès particular.

Un eventual Estat català independent, si volgués ser membre de la UE, hauria, doncs, de crear les autoritats nacionals de regulació i de la competència exigides per la Unió i hauria de fer-ho d'acord amb els requeriments que imposa el dret europeu. De fet, seria convenient que ho fes així fins i tot si estigués fora de la UE ja que les regles europees en aquesta matèria són molt àmpliament acceptades com a regles de bon govern en l'àmbit de la regulació de sectors de serveis.

Durant la primera etapa de la construcció de l'eventual Estat independent –que és l'analitzada en aquest informe–, les exigències i orientacions de la normativa europea s'han d'aplicar tenint en compte els principis de màxima estabilitat i simplicitat organitzativa i funcional pel que fa a les estructures reguladores, ja que haurien de ser les institucions representatives d'un futur Estat català les que haurien de definir les característiques més permanents del disseny institucional d'òrgans reguladors i les seves funcions.

D'acord amb l'orientació de màxima simplicitat organitzativa i funcional, és oportú destacar una vegada més que les exigències europees estableixen –pel que fa al disseny institucional– que és obligatori situar fora del govern els assumptes relatius a la regulació de l'accés a xarxes, mentre que la resta d'assumptes de la regulació poden ser situats dins o fora del govern (tot i que la recomanació genèrica i l'orientació general és situar la regulació totalment fora del govern). Això sempre que es respectin els principis de transparència i independència en la presa de decisions. Així mateix, cal recordar que la normativa de la Unió Europea no prescriu de forma obligatòria si les funcions de defensa de la competència i de supervisió i regulació s'han de fer amb un únic organisme o amb diferents organismes especialitzats.

Ateses totes aquestes consideracions, es pot concloure que, pel que fa als sectors d'energia, telecomunicacions i transports, en el marc del que prescriuen les normatives de la UE, la fórmula més senzilla per organitzar durant el període de transició les funcions de regulació en els serveis d'energia, telecomunicacions i transport (ferroviari) seria l'atribució a l'ACCO, ja existent, de les funcions relatives a la garantia de l'accés a la infraestructura. Pel que fa a la resta de funcions reguladores i supervidores, la fórmula més senzilla durant el període de transició seria atribuir el seu exercici a estructures administratives de la Generalitat de Catalunya (sempre que s'observessin els requeriments d'imparcialitat i transparència). Cal



remarcant que aquesta fórmula és senzilla, però només transitòria, fins que es prenguin futures decisions de tipus més permanent.

Tant l'ampliació de funcions en matèria de defensa de la competència respecte de les actuals de l'ACCO, com l'assumpció de funcions reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a xarxes en l'energia, les telecomunicacions i el transport (ferroviari) farien necessari augmentar les seves disponibilitats de recursos humans i materials. Tanmateix, aquestes necessitats no requereixen cap canvi qualitatiu en la naturalesa de l'estructura de l'ACCO, i són de caràcter merament incremental respecte a les ja existents, motiu pel qual exigiria un esforç pressupostari limitat.

Pel que fa a l'autoritat nacional reguladora dels serveis postals, la funció també la podria exercir de forma transitòria l'ACCO.

En canvi, en relació amb l'autoritat reguladora de la seguretat en la gestió dels residus nuclears i combustible radioactiu usat, caldria tenir en compte que es tracta d'una competència nova per a la Generalitat i provisionalment caldria nomenar una comissió o consell que la pogués exercir.

Un cop consolidat l'eventual Estat català independent, el futur legislador català hauria d'optar per un disseny més definitiu que reunís alguna de les següents formes funcionals pel que fa a les autoritats de regulació i competència:

- Autoritat de competència i reguladors especialitzats sectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència, i crear un regulador especialitzat en els diversos sectors: energia, telecomunicacions (comunicacions electròniques i espectre radioelèctric), transport ferroviari, sistema financer, servei postal i "residus nuclears".
- Autoritat de competència i un o més reguladors multisectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència, i crear una institució que assumeixi les tasques de regulació de tots els sectors o diverses institucions que facin aquestes tasques en relació amb sectors afins.
- Autoritat única de regulació multisectorial i competència: integrar en una sola institució l'aplicació de la política de competència i la regulació dels diversos sectors.



Adicionalment, cal tenir en compte que a més dels organismes reguladors exigits per la UE, el futur Estat pot crear nous organismes o agències reguladores independents i mantenir les ja existents com ara el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) o l'Agència Catalana del Consum. En aquests casos, per assegurar el funcionament harmònic del conjunt i evitar duplicitats i malbaratament de recursos, caldrà establir uns criteris comuns que donin unitat i coherència al sistema. Així mateix, caldrà estudiar els avantatges i desavantatges de l'opció d'integrar alguns organismes –p.e. l'Autoritat de la Competència amb l'Agència Catalana de Consum.

Finalment, i pel que fa a les decisions futures del legislador català, només es pot afegir que la pràctica majoritària als estats de la UE és la de multiplicitat d'òrgans. Poc més es pot dir més enllà d'això, ja que no es disposa encara d'estudis concloents que ens ajudin a avaluar quina d'aquestes diverses configuracions ofereix millors resultats en termes de millor defensa i promoció de la competència, i millor regulació.

Segona part. Altres organismes i estructures administratives exigits per la Unió Europea per tal de poder aplicar les polítiques i el dret europeus

1. Presentació

Com s'ha dit en el primer epígraf d'aquest informe, dedicat a delimitar el seu objecte, a banda de les autoritats de regulació i de la competència, la Unió Europea (UE) exigeix que els estats membres disposin dels organismes i les estructures administratives necessàries per tal de poder desenvolupar i aplicar el dret europeu i, en definitiva, per poder implementar les polítiques públiques de la Unió.

En aquesta segona part de l'informe s'identifiquen i analitzen els organismes i estructures administratives que un futur Estat català independent hauria crear de bell nou o de reforçar, des del punt de vista funcional, pressupostari o de mitjans personals i materials, per poder complir el denominat *acquis* comunitari.

Com també hem avançat, aquesta tasca la farem essencialment contrastant la situació actual de l'Administració de la Generalitat amb les exigències que es deriven de les directives comunitàries i molt especialment amb els *screenings* que aplica la UE als estats candidats des de principis de la dècada dels 90 del segle passat. Seguirem doncs els 33 capítols que conformen els *screenings*, tot distingint, com fan aquests documents, els organismes que caldria crear *ex novo* dels que només caldria reforçar i, pel que fa als primers, distingint els organismes que hauria de crear el nou Estat però que podria fer-ho a partir d'organismes que avui té l'Estat a Catalunya –respecte dels quals, en un escenari de col·laboració, podria sol·licitar el traspàs o, en cas de no-col·laboració, podria tractar d'incorporar el personal que hi treballa, a banda d'assumir les dependències en virtut de les

regles de distribució d'actius i passius habitualment aplicades en les successions d'estats¹⁹.

2. Organismes i estructures administratives exigides per la Unió Europea

Capítol 1. Lliure circulació de béns

En aquest àmbit l'objectiu de l'*acquis* comunitari és implantar el principi general de lliure circulació de mercaderies, que implica que els productes han de comercialitzar-se lliurement dins de la UE, sense barreres (aranzelàries o no) o restriccions injustificades.

Concretament, caldria assumir algunes funcions noves en matèria de comerç exterior i duanera i tenir suficient capacitat administrativa per dur a terme les notificacions a la UE sobre restriccions al comerç interior i per aplicar les mesures i procediments administratius horitzontals establerts per la UE per garantir la lliure circulació de béns, serveis i empreses i els drets dels consumidors, és a dir, els procediments d'estandardització, avaluació de conformitat, acreditació i metrologia, així com les autoritats competents d'àmbit nacional que garanteixin el seu compliment i que s'integrin en les xarxes internacionals i europees corresponents. També caldria exercir la funció de vigilància i control dels mercats, inclòs el control de fronteres.

La Generalitat de Catalunya disposa actualment d'estructures administratives per dur a terme els requeriments d'aquest capítol, malgrat que caldria reforçar-ne algunes i crear-ne d'altres, tant a partir d'organismes estatals existents en el territori català com totalment *ex novo* en ser avui exercides les funcions requerides per organismes estatals que no tenen òrgans desconcentrats a Catalunya.

Caldria crear –i no només per a aquesta última matèria, com anirem veient- un servei o una

¹⁹ Vegeu l'informe del CATN: "*La distribució d'actius i passius*".

autoritat de duanes per portar a terme les funcions de comerç exterior i vigilància, control i inspecció de mercats. Es podria constituir a partir del Servei de Vigilància Duanera estatal (SVA), que té un òrgan desconcentrat a Catalunya (Àrea Regional amb seu a Barcelona), sis unitats operatives (Barcelona, Aeroport del Prat, Tarragona, Palamós, Girona i Lleida), una unitat combinada a Figueres, i dues bases marítimes a Palamós i Barcelona.

Així mateix caldria establir en el si de la conselleria competent –actualment la d’Empresa i Ocupació– un *national contact point* per al control de l’adopció de regulacions tècniques de productes.

Pel que fa a l’estandardització de productes, caldria adaptar l’actual Laboratori General d’Assaigs i Investigacions (LGAi) o crear una entitat nova, encarregada de realitzar les funcions que avui fa a Espanya l’*Asociación Española de Normalización y Certificación* (AENOR) i que consisteixen bàsicament a vetllar per la implementació dels estàndards comunitaris (i internacionals). Aquesta entitat hauria de formar part de la *International Organisation for Standardization* (ISO) i de les tres xarxes europees: *European Committee for Standardization* (CEN), *European Committee for Electrotechnical Standardization* (CENELEC) i *European Telecommunications Standardization Institute* (EETSI).

Caldria disposar d’una entitat nacional d’acreditació, i definir el marc legal en el qual ha d’operar encarregada de vetllar per l’actuació dels diferents organismes de certificació. Aquest rol està desenvolupat actualment a nivell espanyol per l’*Entidad Nacional de Acreditación* (ENAC). Entre d’altres, la nova entitat hauria de ser membre de l’*European cooperation for Accreditation* (EA). En canvi, Catalunya disposa ja dels organismes de certificació i laboratoris d’assaigs i investigacions requerits.

En l’àmbit de la metrologia caldria reforçar les unitats que exerceixen funcions en matèria de Seguretat Industrial per tal d’assumir noves funcions i el del *LGAi Technological Center, SA* (entitat de certificació de productes adscrita a la Universitat Autònoma de Barcelona) per tal que pogués portar a terme totes les activitats requerides per la UE.

Per realitzar les noves activitats de vigilància de mercat que exigeix la UE en relació amb els objectius de seguretat, de regulació mediambiental i d’evitar la competència deslleial, a més a més de les duanes a les quals ja hem fet referència, caldria dotar l’Agència Catalana del Consum i l’Agència Catalana de Seguretat Alimentària (ACSA) de majors capacitats i caldria

crear de bell nou l'Agència Catalana del Medicament (es podria fer a partir de l'actual Servei de Control Farmacèutic i Productes Sanitaris).

Capítol 2. Lliure circulació de treballadors

La UE exigeix que els treballadors de qualsevol estat membre tinguin dret a treballar en qualsevol altre estat membre en les mateixes condicions que els seus nacionals pel que fa a condicions de treball i avantatges socials i fiscals. Això obliga els estats membres a cooperar en matèria de seguretat social i condicions d'higiene i salut en el treball.

En la Seguretat Social catalana que caldrà crear s'haurà de disposar dels mitjans suficients per garantir els drets que en aquest àmbit corresponen als ciutadans comunitaris residents a Catalunya.

Capítol 3. Dret d'establiment i lliure prestació de serveis

Per donar compliment a l'extensa normativa europea que té per objectiu garantir la llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis, a banda de la creació d'una autoritat reguladora del servei postal a la qual ja s'ha fet esment en la primera part d'aquest informe i de designar un o més operadors del servei postal universal, s'hauria de crear una unitat administrativa amb competència per resoldre les sol·licituds de reconeixement de titulacions acadèmiques i professionals per a l'exercici de les professions regulades i un sistema interoperable per a l'intercanvi d'informació amb els altres estats membres de la Unió per a l'aplicació de la Directiva 2006/123, sobre prestació de serveis.

Capítol 4. Lliure moviment de capitals

Caldria crear una estructura amb capacitat administrativa i de cooperació que s'encarregui dels requeriments d'informació i de supervisió que preveu la normativa europea sobre pagaments i sobre lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme. Actualment aquesta estructura està inserida en el Banc d'Espanya. Podria adoptar-se la mateixa solució amb el Banc Central de Catalunya.

Capítol 5. Contractació pública

En aquesta matèria no seria necessari crear cap nou organisme, ja que el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, recentment creat, podria realitzar les funcions exigides per la UE, que avui exerceix el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de l'Estat.

Capítol 6. Dret de societats

Caldria crear un Registre Mercantil de Catalunya, amb la descentralització territorial que es consideri oportuna, tot i que es podria fer a partir dels actuals registres provincials de Barcelona, Tarragona, Girona i Lleida, a través d'un traspàs de l'Administració General de l'Estat al Govern de Catalunya. Així mateix, caldria crear un cos de registradors, tot i que es podria oferir als actuals membres el manteniment en el seu lloc i funcions i regular després les noves incorporacions.

Capítol 7. Dret de la propietat intel·lectual

Les directives europees en aquest àmbit es refereixen conjuntament a la propietat intel·lectual i a la industrial, així com als anomenats drets afins (drets derivats de bases de dades, programes d'ordinador, emissions per satèl·lit, etc.).

Ni els *screenings* ni les directives exigeixen cap organisme específic per garantir aquests drets però sí capacitat efectiva per aplicar les normes harmonitzades i per protegir-los.

L'Administració de la Generalitat disposa avui d'estructures suficients per complir les exigències relacionades amb la propietat intel·lectual. En canvi, la protecció de la propietat industrial la garanteix actualment l'Oficina de Patents i Marques, que és un registre no territorialitzat amb seu a Madrid. Caldria, per tant, crear l'estructura administrativa necessària per protegir aquest dret.

Capítol 8. Política de competència

En aquest àmbit *l'acquis* comunitari exigeix l'establiment d'organismes que controlin tant les



pràctiques anticompetitives (*antitrust*) i les concentracions empresarials (*mergers*), com les relacionades amb els ajuts d'Estat (*State Aids*).

En relació amb les pràctiques *antitrust* i els *mergers*, la Generalitat disposa ja d'un organismes, l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), que, dotat de més recursos, podria desenvolupar les funcions exigides per la UE, a banda de poder integrar en el seu si, transitòriament almenys, una part de les funcions dels reguladors sectorials d'energia, telecomunicacions i transports, com s'ha exposat en la primera part d'aquest informe. L'ACCO hauria d'establir un vincle directe amb la Comissió Europea a través de la representació permanent del Govern de Catalunya a la Unió Europea.

Pel que fa als ajuts públics la Generalitat disposa ja d'una estructura administrativa –la Direcció General de Política i Promoció Econòmica del Departament d'Economia i Coneixement– que supervisa els ajuts públics que es gestionen dins del territori català, tant els atorgats per la Generalitat de Catalunya com per altres entitats públiques que en depenen. Aquesta estructura administrativa podria exercir les funcions que exigeix la UE. També hauria d'establir un vincle directe amb la Comissió Europea a través de la representació permanent del Govern de Catalunya a la Unió Europea.

Capítol 9. Serveis financers

Els *screenings* engloben en aquesta matèria la normativa comunitària sobre autorització, operació i supervisió de les institucions financeres, entre les quals s'hi inclouen els bancs i conglomerats financers; les assegurances i els fons de pensions; les infraestructures dels mercats financers i els mercats de valors i serveis d'inversió.

Per garantir el funcionament dels serveis i mercats financers, la UE, a banda d'un Banc Central, expressament previst a l'article 14 del Tractat constitutiu i analitzat en un altre informe del Consell²⁰, exigeix que els estats membres tinguin unes "autoritats competents" amb capacitat per exercir les funcions següents:

²⁰ Vegeu l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".



- Prestació i emissió de deute (a Espanya actualment aquesta funció la desenvolupa el Tresor Públic i l'Institut de Crèdit Oficial)
- Gestió d'un o més sistemes oficialment reconeguts de garantia de dipòsits (a Espanya aquesta funció l'exerceix el Fons de Garantia de Dipòsits)
- Resolució de crisis bancàries (a Espanya aquesta funció l'exerceix el Fons de Reestructuració Ordenada Bancària)
- Supervisió de riscos (a Espanya aquesta funció l'exerceix la Central de Riscos dins del Banc Central)
- Garantia d'assegurances (a Espanya aquesta funció l'exerceixen el Fons de Garantia d'Assegurances i el Consorci de Compensació d'Assegurances)
- Supervisió d'assegurances (a Espanya aquesta funció l'exerceix la Direcció General d'Assegurances)
- Gestió d'un sistema d'indemnització dels inversors reconegut oficialment (a Espanya aquesta funció l'exerceix fonamentalment el Fons de Garantia d'Inversions, inclòs a la CNMV)
- Regulació del mercat de valors (a Espanya aquesta funció l'exerceix la Comissió Nacional del Mercat de Valors)
- Codificació de valors (a Espanya aquesta funció l'exerceix l'Agència Nacional de Codificació de Valors, que depèn de la CNMV)
- Dipositaria de valors per a la seva gestió i liquidació (a Espanya el dipositari dels Sistemes de Registre, Compensació i Liquidació de Valors és "Iberclear", una empresa relacionada amb la CNMV)

A Catalunya totes aquestes funcions les podrien desenvolupar un o diversos organismes. A l'informe del Consell sobre política monetària i Banc Central²¹ es recomana que les funcions de supervisió de les entitats de crèdit radicades a Catalunya i de les filials o sucursals dels bancs significatius europeus amb activitat a Catalunya s'atribueixin al Banc Central de

²¹ Vegeu l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".

Catalunya i les de regulació i supervisió de les inversions financeres i del mercat de valors, a la futura Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats (ACIM). Entre aquestes, s'hi inclourien les de codificació de valors, la dipositaria de valors i l'establiment d'un sistema d'indemnització dels inversors reconegut oficialment.

Capítol 10. Societat de la informació i mitjans de comunicació

Com s'ha dit en la primera part d'aquest informe, en aquestes matèries la UE exigeix la creació d'una o més autoritats nacionals de regulació (ANR) independents. Com també s'ha dit, en un primer moment aquestes funcions les podria realitzar de forma transitòria l'ACCO.

Capítol 11. Agricultura i desenvolupament rural

La normativa europea exigeix que els estats membres disposin d'un seguit d'òrgans especialitzats amb capacitat per fer "d'organismes pagadors" dels ajuts europeus, per executar les polítiques de desenvolupament rural, de qualitat dels aliments, d'agricultura ecològica, de gestió i conservació de recursos, de la política de mercats, així com per mantenir un sistema d'informació estadística.

L'Administració actual de la Generalitat disposa ja d'estructures suficients per tal de fer front a les exigències europees en aquests àmbits, malgrat que en alguns supòsits caldria reforçar i/o reorganitzar aquestes estructures. Són, concretament, els casos del Servei d'Ajuts i Organisme Pagador del Departament d'Agricultura, que hauria d'ampliar les seves funcions per realitzar les que avui porta a terme el *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA); a partir d'unitats de l'Agència Catalana del Consum i l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària, es podria crear una Agència d'Informació i caldria reforçar Control Alimentari i, a partir de les cinc entitats catalanes d'assegurances que formen part de la societat que agrupa i gestiona les assegurances agrícoles combinades a nivell de l'Estat (AGROSEGURO), es podria constituir un organisme català que exercís aquestes funcions a Catalunya, tenint en compte, però, que aquestes entitats són privades i que la constitució d'una agrupació és voluntària.

Capítol 12. Seguretat alimentària i política veterinària i fitosanitària

Catalunya disposa actualment d'un sistema de control oficial implementat pels departaments de Salut i d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural; l'Agència Catalana de Consum; l'Agència de Residus de Catalunya i l'Administració local, i per funcionaris formats en el control oficial i que coneixen i desenvolupen la normativa europea específica. En l'àmbit privat, també es disposa d'una xarxa de laboratoris oficials de qualitat, per efectuar les analítiques establertes a la normativa europea.

Aquesta estructura administrativa ha permès a Catalunya, com a part integrant de la UE, comercialitzar els seus productes agroalimentaris en tots els estats membres i desenvolupar una indústria agroalimentària molt potent que comercialitza els seus productes arreu del món. Catalunya ja compleix els requisits que en matèria de seguretat alimentària, veterinària i fitosanitària es demanen als nous estats membres que sol·liciten l'adhesió a la UE.

El compliment de l'*acquis* de Catalunya ha estat constatat periòdicament per la Comissió Europea, a través de les auditories del control oficial a les quals sotmet a tots els estats membres, mitjançant els seus serveis d'inspecció de l'Oficina Veterinària i Alimentària.

L'única mancança seria la relativa a la matèria de comerç exterior d'aliments, animals, pinso i material vegetal, que actualment és de competència exclusiva de l'Estat i l'exerceix per personal de l'Administració General de l'Estat. En aquest àmbit caldria crear unitats especialitzades de control exterior amb funcionaris de la Generalitat que actualment desenvolupen la seva feina en l'àmbit de la seguretat alimentària, veterinària i fitosanitària, per efectuar els corresponents controls oficials i incorporar els quatre punts de control fronterer que existeixen a Catalunya i que són gestionats per l'Administració General de l'Estat.

Capítol 13. Pesca

En l'àmbit de la pesca i els recursos marins, el compliment dels requisits exigits per a l'adhesió a la Unió Europea és plenament garantit, de manera que necessitaria molt poques adaptacions (exclusivament les derivades de la dotació de mitjans humans i econòmics) per



exercir les activitats en els àmbits relacionats amb les normes tècniques i les directrius emanades de les grans línies d'aplicació de la Política Comuna de Pesca (activitats, entre d'altres, de control de les activitats de les embarcacions pesqueres; control de l'esforç pesquer; registre i intercanvi de dades amb els estats membres; tancament de pesqueries; control de gestió de la flota i capacitat pesquera, potència motriu, utilització d'arts de pesca, compliment de les quotes de captures...; control de la pesca recreativa; control de la comercialització; estratègies de "creixement blau" –ús dels recursos marins per potenciar el desenvolupament econòmic de les zones costaneres– o ordenació i gestió de la producció piscícola).

La Direcció General de Pesca i Afers Marítics de la Generalitat hauria d'assumir les competències de la Secretaria General de Pesca del Govern espanyol, incloent-hi la gestió dels ajuts al sector, i el desenvolupament de programes d'actuació en relació amb les accions estructurals definides per la normativa comunitària (millora de la flota, comercialització dels productes de la pesca, formació i capacitació...) i caldria incorporar les dues oficines provincials de l'*Instituto Social de la Marina* –que s'haurien d'incorporar a la Seguretat Social catalana– i de les Autoritats Portuàries dels ports de Barcelona i Tarragona.

En matèria d'inspecció i control, s'hauria de crear un cos especialitzat d'inspectors de pesca. L'actual Direcció General de Pesca i Afers Marítics compta amb un petit nucli de personal que podria constituir l'embrió del nou cos, però serà necessària una important dotació de recursos personals i materials, que també implicarien el Cos de Mossos d'Esquadra, que hauria d'assumir funcions de guàrdia costanera.

Capítol 14. Política de transports

En l'àmbit del transport ferroviari, tal com s'ha dit en la primera part d'aquest informe, les directives sobre serveis ferroviaris exigeixen la creació de diversos organismes: un administrador de la infraestructura, separat de l'operador, una autoritat de regulació, independent del gestor de la infraestructura, que assegurï l'accés sense discriminació i una autoritat responsable en matèria de seguretat ferroviària, encarregada del control i l'emissió de certificacions de seguretat.

L'Administració catalana disposa ja d'organismes per assumir les funcions

d'administrador/gestor de la xarxa –Infraestructures Ferroviàries de Catalunya, IFERCAT- (podria incorporar, per traspàs o successió d'estats, els mitjans que avui té a Catalunya l'*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF) i d'operador (tot i que caldria liberalitzar els serveis que actualment opera RENFE). Caldria crear l'organisme regulador, segons ja s'ha exposat en la primera part d'aquest informe, i una agència responsable de seguretat.

En l'àmbit del transport marítim, el nou Estat s'hauria de dotar d'una estructura administrativa per tal d'assumir les competències de normativa marítima internacional, seguretat, contaminació i inspecció (podria incorporar els mitjans que actualment té el Salvament Marítim de l'Estat a Catalunya).

En l'àmbit del transport aeri, Catalunya ha de crear el seu propi ens de navegació aèria, integrat en la xarxa de navegació aèria europea (es podria crear a partir del centre de control que existeix a Barcelona) i una Agència Catalana de Seguretat Aèria que assumís les competències de seguretat aèria en territori català (per fer-ho podria incorporar l'oficina de seguretat en vol que té l'AESA a Sabadell). També caldria crear una autoritat nacional de supervisió per certificar els proveïdors de serveis de navegació aèria.

Finalment, en l'àmbit del transport intel·ligent i navegació per satèl·lit, el Govern de Catalunya hauria de crear noves unitats o organismes dels departaments de Territori i Sostenibilitat, d'Economia i Coneixement o d'Empresa i Ocupació que poguessin participar en els projectes europeus.

Capítol 15. Energia

En aquest capítol els objectius de la política energètica de la UE són millorar la competitivitat, garantir el subministrament i protegir el medi ambient. L'obertura dels mercats del gas i de l'electricitat inclou la creació d'una autoritat nacional de regulació, tal com hem vist en la primera part d'aquest informe.

En relació amb els organismes i estructures administratives per complir la normativa europea caldria crear:

- Un organisme de gestió de reserves estratègiques. Alternativament, es podrien

comptabilitzar com a reserves nacionals catalanes quantitats de combustibles energètics emmagatzemats en altres estats de la UE;

- Una Autoritat Nacional Reguladora en matèria d'Energia Nuclear de caràcter independent, que vetlli pel manteniment i la seguretat del funcionament de les centrals nuclears (la UE “convida” a crear aquesta autoritat, però no és obligatòria; a Espanya aquesta funció l'exerceix el *Consejo de Seguridad Nuclear*);
- Un o més gestors privats del Mercat Elèctric;
- Un o més gestors privats del Mercat de Gas.

En canvi, no seria necessari crear els operadors del Sistema i del Transport Elèctric i del Sistema i del Transport de Gas atès que ja existeixen a Catalunya.

Capítol 16. Fiscalitat

En aquest capítol cal disposar de les estructures administratives i tecnològiques necessàries per gestionar els impostos indirectes (IVA) i els impostos especials així com els convenis per evitar la doble imposició en relació amb els impostos directes. Aquestes funcions s'haurien d'ubicar en la futura Agència Tributària de Catalunya²².

Capítol 17. Política econòmica i monetària

L'element essencial per assolir el compliment de l'*acquis* comunitari seria la creació d'un Banc Central de Catalunya al qual li siguin atribuïdes les funcions pròpies previstes en els tractats i en el conjunt de disposicions que determinen el funcionament de la Unió Econòmica i Monetària²³.

²² Vegeu l'informe del CATN: “*L'Administració tributària de Catalunya*”.

²³ Vegeu l'informe del CATN: “*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*”.

Capítol 18. Estadístiques

El sistema estadístic català està adaptat a la normativa europea, compleix tots els seus requisits i està transposada amb normativa pròpia. A més, Catalunya compta amb un institut estadístic propi capaç de recollir i processar les dades estadístiques catalanes, l'IDESCAT, que esdevindria el punt de referència en l'àmbit europeu. Caldria únicament reforçar-lo per tal de poder assumir el processament estadístic en àmbits rellevants com el medi ambient, el comerç exterior o el transport i desenvolupar un model complet i autosuficient de producció i difusió estadística capaç d'assumir funcions i competències que actualment desenvolupa l'INE.

Capítol 19. Política social i ocupació

Els requeriments institucionals derivats de la normativa europea i dels objectius europeus en la matèria són pocs però, actualment, la Generalitat només té assumides la Inspecció de Treball i la gestió del Programa EURES a través del SOC. Caldria crear els organismes o estructures administratives següents:

- Un Centre de referència de l'Agència Europea per a la Seguretat i la Salut en el Treball.
- Estructures d'administració dels diversos mecanismes de finançament europeu (FSE, FEAG, Fons d'ajuts als més necessitats, Programa d'Ocupació i Innovació Social).
- Un Punt nacional de contacte del Programa PROGRESS.

Capítol 20. Empresa i política industrial

Aquest capítol de l'*acquis* comunitari s'està complint majoritàriament a Catalunya. La Generalitat ja treballa des de fa anys d'acord amb les recomanacions de la Comissió Europea en matèria de suport a la indústria i l'empresa i té les institucions i capacitats necessàries per dur-les a terme a través del Departament d'Empresa i Ocupació, l'agència ACCIÓ, l'Agència Catalana de Consum i l'Autoritat Catalana de la Competència.

Capítol 21. Xarxes transeuropees

A banda de les autoritats reguladores dels mercats energètic, del transport i de les telecomunicacions, ja analitzats, per a la promoció i la regulació de les xarxes europees transfrontereres, el nou Estat hauria de garantir l'existència d'un operador de la xarxa d'alta tensió i un operador de la xarxa de gas que complís les funcions necessàries per al bon funcionament d'aquestes xarxes.²⁴

Capítol 22. Política regional i coordinació dels instruments estructurals

Atès que la Generalitat gaudeix d'un estatus d'autoritat de gestió en l'administració del FEADER i d'organisme intermedi en l'administració del FEDER i del Fons Social Europeu, amb àmplies funcions delegades de l'Estat espanyol, Catalunya podria continuar assumint la gestió dels fons europeus.

La Generalitat disposa avui d'un equip de professionals i d'estructures administratives en l'àmbit de la gestió i el control –especialment la Direcció General de Política i Promoció Econòmica (DGPPE) del Departament d'Economia i Coneixement i la Intervenció General de la Generalitat, que amb un reforç, podrien assumir les tasques d'autoritat de gestió, de certificació i d'auditoria que exigeix l'administració dels fons comunitaris.

Capítol 23. Sistema judicial i drets fonamentals

El nou Estat hauria de dotar-se de les institucions i estructures administratives necessàries per continuar fent efectiu l'Estat de dret. Com s'analitza a bastament als informes del Consell sobre el procés constituent i el poder judicial²⁵, moltes d'aquestes institucions i estructures administratives ja les té la Generalitat, d'altres s'haurien de crear a partir d'estructures

²⁴ Vegeu l'informe del CATN: “*L'abastament d'aigua i d'energia*”.

²⁵ Vegeu els informes del CATN: “*El procés constituent*”, i “*El poder judicial i l'Administració de justícia*”.

estatal radica des actualment a Catalunya.

Pel que fa al poder judicial, a banda dels requeriments legislatius, caldria crear un sistema judicial de bell nou. Actualment, el poder judicial no està descentralitzat però a Catalunya existeixen la infraestructura i els mitjans humans i materials necessaris per crear un sistema judicial. La Generalitat de Catalunya té competències en matèria d'administració de l'Administració de justícia, la qual cosa comporta que sigui titular d'edificis i de recursos materials i humans de suport a la justícia. Des d'aquesta perspectiva caldria que el nou Estat assumís tots o una part dels mitjans materials que avui té l'Estat a Catalunya -bé mitjançant traspàs de l'Estat, bé com a conseqüència de la distribució d'actius i passius- i els mitjans personals oferint la seva incorporació al nou poder judicial. Pel que fa a formació de jutges, a Barcelona hi ha l'Escola Judicial del Consell General del Poder Judicial.

En l'àmbit de la lluita contra la corrupció ja existeix una institució, l'Oficina Antifrau, que podria assumir noves funcions de control de les administracions públiques, el finançament dels partits polítics, el blanqueig de diners i el finançament del terrorisme.

També estaria en condicions de complir els requeriments en relació amb la protecció de dades personals -reforçant les competències de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades com a autoritat competent.

La UE no exigeix estructures administratives concretes, al marge del poder judicial, per a la protecció de drets. En tot cas, cal recordar que Catalunya disposa ja d'algunes autoritats independents en aquesta matèria. Així, disposa d'un Síndic de Greuges, una autoritat de protecció dels drets en l'àmbit dels mitjans audiovisuals i diverses institucions de protecció dels drets de la infància.

Capítol 24. Justícia, llibertat i seguretat

A l'igual que el capítol anterior, els objectius de les polítiques de la UE en aquest àmbit són mantenir i desenvolupar l'espai europeu com un espai de llibertat, seguretat i justícia. Aquest capítol se centra, però, en els aspectes administratius i policials: control de fronteres, visats, migració externa, asil, cooperació policial, lluita contra el crim organitzat i contra el terrorisme, cooperació en l'àmbit de la lluita contra el tràfic de drogues, cooperació duanera i cooperació informàtica. Els requeriments de la UE són disposar d'institucions administratives



amb una alta capacitat per aplicar els estàndards del dret comú europeu i per relacionar-se amb les agències europees i d'un cos policial "professional, fiable i eficient".

Caldria crear dos serveis administratius: un servei de control fronterer, que faci complir la normativa europea d'accés a la Unió, i un servei d'administració d'immigració, que gestioni els fluxos migratoris, tant en relació amb persones dels estats membres de la UE com de països tercers. En el primer cas es podrien crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra-Policia de Catalunya que assumissin el control de les fronteres exteriors i reforçar la capacitat policial per assumir funcions de lluita contra la delinqüència organitzada i el terrorisme i el tràfic de drogues. En el segon, es podria intentar el traspàs o la incorporació del personal radicat a Catalunya que avui depèn de l'Estat.

- Caldria crear centres d'acollida d'immigrants, de sol·licitants d'asil i de víctimes de tràfic d'éssers humans.
- Caldria designar el punt de contacte nacional amb EUROJUST (Agència Europea per a la Cooperació Judicial).
- Caldria crear una xarxa consular catalana per tramitar i emetre visats.

Capítol 25. Ciència i recerca

Catalunya, pel que fa a les estructures institucionals responsables de l'impuls, el finançament i la gestió de la política científica i l'impuls a la innovació, compleix els estàndards europeus que valoren la capacitat administrativa per impulsar i gestionar una política científica en línia i comparable a la dels estats membres de la UE: hi ha una estructura institucional especialment liderada pel Departament d'Economia i Coneixement que estableix i impulsa directrius de política científica emmarcades en els processos i objectius de la Unió Europea i hi ha una xarxa pública i empresarial d'infraestructures d'R+D+I que permeten poder dir que Catalunya disposa de la capacitat logística (administrativa i institucional) i de coneixement suficient per continuar desenvolupant, en cas d'independència, una política científica en línia amb els estàndards europeus.

Tanmateix, cal assenyalar que el finançament de les estructures d'R+D+I catalanes té una base molt important en fons provinents de l'Estat i d'estructures de recerca cofinançades per



institucions vinculades a l'Administració estatal i a la Unió Europea. Per tant, el Govern de Catalunya hauria de fer un esforç financer addicional per mantenir el finançament de l'R+D+I catalana. Tanmateix, previ traspàs o com a conseqüència de la distribució d'actius i passius, el nou Estat podria assumir totalment o parcial els 21 centres de recerca del CSIC radicats a Catalunya.

Finalment, el Govern de Catalunya, a través de la Secretaria d'Universitats i Recerca, hauria de designar les estructures de representació i de punts nacionals de contacte dels programes de recerca i en especial del programa Horitzó 2020, un organisme coordinador de les iniciatives derivades dels articles 185 i 187 del TFUE, i un organisme de participació en la recerca agrícola, que en el cas català podria ser l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA).

Capítol 26. Educació i cultura

Pel que fa a les estructures necessàries per a la implementació dels programes europeus, caldria crear les estructures de gestió del programa europeu Erasmus +, desenvolupar les competències de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) en l'homologació d'estudis superiors, crear centres de referència de la xarxa EURYDICE i de l'EFQ, Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat, i establir punts de contacte per als projectes EUROPASS i eTwinning.

Capítol 27. Medi ambient

Des d'una perspectiva general, la capacitat de l'Administració catalana d'assumir i complir amb les estructures institucionals que es deriven dels requeriments de la normativa europea en matèria de medi ambient és alta, però l'Administració hauria d'assumir noves funcions en alguns àmbits que ara són de competència estatal. Concretament: la gestió de residus nuclears i altres residus especials (residus d'indústries extractives, explosius, etc.) i l'oceanografia. En l'àmbit nuclear, es podria crear una autoritat reguladora (no és obligatòria) i caldria crear una autoritat reguladora competent en l'àmbit de la seguretat de la gestió del combustible nuclear gastat i dels residus radioactius (vegeu la primera part d'aquest informe) i un o més gestors dels residus nuclears (es podria partir de l'actual *Empresa Nacional de*



Residuos Radioactivos, Enresa) i una entitat nacional d'acreditació per als productes químics, que podria ser la mateixa entitat ja prevista al capítol 1 d'aquesta segona part. En l'àmbit oceanogràfic, caldria crear un centre nacional de referència oceanogràfic.

Així mateix, la capacitat és alta pel que fa als requeriments que comporten estructures que facin de punt de contacte amb les estructures europees atès que la implementació de la normativa recau en la Generalitat. En aquest sentit, cal destacar que tots els plans nacionals, registres, catàlegs i sistemes d'informació existents que actualment estan sota la responsabilitat de l'Administració estatal, es nodreixen de la informació i recollida de dades per part de les autoritats catalanes i de l'elaboració de plans i estratègies autonòmiques. En aquesta dimensió entrarien tots els sectors directament vinculats als diversos organismes i unitats del Departament de Territori i Sostenibilitat que duen a terme funcions diverses en matèria mediambiental que, d'una banda, continuarien duent a terme les mateixes tasques, i, d'una altra, haurien de crear ponts institucionals directes amb les institucions europees.

Així doncs, l'ajustament que caldria dur a terme és institucionalment poc costós, si bé caldria incrementar els recursos humans especialitzats per tal d'assumir noves competències. No obstant això, en alguns casos caldria assumir noves funcions d'autoritat nacional competent que ara realitzen els ministeris estatals. En concret:

- Caldria crear una autoritat competent per autoritzar i tancar l'activitat extractiva, tot i que les funcions podrien ser assumides per unitats o entitats ja existents a l'estructura de la Generalitat de Catalunya.
- Caldria crear, en l'àmbit dels residus, una entitat de vigilància del mercat d'equips de telecomunicacions, si bé aquestes funcions les podria assumir també l'Agència Catalana de Consum.
- Caldria assumir les funcions de registre de drets d'emissió i crear una autoritat nacional competent per als mecanismes dels projectes basats en el protocol de Kyoto.
- Caldria crear una autoritat nacional competent i un servei nacional d'assistència tècnica per aplicar el Reglament REACH i CLP (registre, autorització, avaluació i restricció de productes químics), que actualment exerceixen el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient i el de Sanitat, tot i que el Departament

de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat ja porta a terme funcions en relació amb aquest Reglament i podria assumir aquestes noves funcions.

- Caldria crear una autoritat nacional competent en matèria de contaminació acústica, funció que podrien assumir els serveis del Departament de Territori i Sostenibilitat.
- Caldria crear un punt de contacte nacional per al Sistema Comú de Comunicació i Informació d'Emergències, que podria ser assumit pels serveis de la Direcció General de Protecció Civil de la Generalitat.

L'ajustament institucional també entra en contacte amb altres sectors no estrictament relacionats amb el medi ambient, les competències dels quals no estan actualment en mans de les autoritats catalanes. En aquest sentit, cal destacar: duanes, marina mercant i ports, salvament marítim, i sistema d'acreditació i avaluació.

Com ja s'ha assenyalat en capítols anteriors, caldria que el nou Estat assumís –per traspàs o per successió– els serveis de vigilància duanera que existeixen a Catalunya, dels ports de Barcelona i Tarragona, i dels centres de coordinació de salvament marítim de Barcelona i Tarragona, a més de crear una agència d'acreditació i avaluació (vegeu capítol 1).

Capítol 28. Protecció dels consumidors i de la salut

La UE requereix en aquest àmbit l'existència d'una estructura administrativa independent i amb capacitat executiva suficient per garantir la vigilància de mercats i l'entrada en vigor de l'*acquis*. També exigeix l'existència de mecanismes judicials i extrajudicials de resolució de controvèrsies.

Actualment, a Catalunya existeix l'Agència Catalana de Consum com a organisme executor de la normativa comunitària en matèria de consum. A més hi ha d'altres organismes i estructures administratives –normalment direccions generals de diversos departaments– que vetllen per la protecció dels consumidors en sectors concrets. L'Agència disposa de competències en matèria de control, inspecció i sanció de la normativa comunitària general en matèria de consum i de gran quantitat de normativa específica. No obstant això, l'aplicació d'una part de la normativa específica està en mans d'organismes estatals.

Per poder complir les exigències de la UE tan sols caldria reforçar els organismes –l'Agència Catalana de Consum– i/o les estructures administratives existents –per exemple les esmentades direccions generals–. Aquest reforç hauria de ser més intens en algunes àrees en les quals a l'actualitat la Generalitat no té competències específiques i és l'Estat el que porta a terme la protecció dels consumidors –assegurances, comunicacions electròniques, determinats transports, serveis financers, entre d'altres.

Així mateix, i tal com ja s'ha fet constar en el capítol 1, caldria establir un sistema de duanes per exercir les funcions de vigilància de mercat de productes.

També caldria assumir les funcions del Mecanisme d'Alerta Ràpida (RAPEX) i designar el punt nacional de contacte.

Pel que fa als mecanismes de protecció judicials, vegeu capítol 23.

En relació amb l'existència d'estructures administratives suficients per implementar les normes sobre vigilància fitosanitària, sanitària, veterinària, etc., diversos departaments de la Generalitat realitzen aquestes funcions en l'àmbit intern i es podrien reforçar per assumir les funcions corresponents a l'àmbit exterior (comerç i sanitat exterior).

Capítol 29. Unió duanera

Per tal de donar compliment a les exigències de les directives europees en aquesta matèria el nou Estat, a l'hora d'organitzar la gestió duanera, ha de tenir a punt des del primer moment els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i un sistema informàtic amb capacitat de gestionar les dades del tràfic internacional de mercaderies. Aquests recursos humans i tecnològics són necessaris per assegurar un trànsit fluid i segur per a les duanes de Catalunya.

A més a més, caldria que el Cos de Mossos d'Esquadra assumís el Servei de Vigilància Duanera i crear unitats noves de l'Agència Tributària amb personal propi. D'altra banda, el nou Estat podria assumir –mitjançant traspàs o pel repartiment d'actius i passius, tots o alguns dels elements personals i materials dels actuals òrgans desconcentrats de l'Administració duanera de l'Estat a Catalunya (Àrea Regional, dependències provincials i unitats operatives).

Capítol 30. Relacions exteriors

En aquest àmbit, el nou Estat, a banda d'implantar el sistema duaner i d'establir el control de les fronteres comercials exteriors assenyalats als capítols 1 i 29, hauria de reforçar les estructures administratives dels departaments d'Economia, Indústria, Comerç i Afers Exteriors per tal de poder exercir les competències en política comercial que actualment exerceix l'Administració General de l'Estat, que compta amb l'ICEX i la seva àmplia xarxa d'agregats comercials en ambaixades espanyoles d'arreu del món. En aquest sentit, seria necessari crear una xarxa similar partint de la xarxa d'oficines de la Generalitat de Catalunya a l'exterior d'ACCIÓ.

En l'àmbit del suport a l'exportació, caldria crear una entitat asseguradora del crèdit a l'exportació d'àmbit català, participada pel Govern de Catalunya i pels principals bancs i asseguradores de Catalunya.

Pel que fa a l'àmbit de cooperació al desenvolupament i ajut humanitari, la regulació europea estableix els principis generals que cal complir i insta les ONG, les OI, les agències, la Comissió o els organismes especialitzats de cada Estat membre a donar-hi compliment. En aquest sentit, Catalunya disposa d'organismes específics que li permetrien donar compliment als requeriments de la UE.

Capítol 31. Política exterior, de seguretat i defensa

La política exterior i de seguretat comuna (PESC) i la política europea de seguretat i defensa (PCSD) exigeixen que els estats membres tinguin capacitat per intervenir en aquest àmbit, que puguin adoptar un alineament polític amb l'*acquis* de decisions i polítiques adoptades en el marc de la PESC/PCSD, que tinguin estructures administratives suficients per prendre part en les accions UE i que puguin aplicar les sancions i mesures restrictives que s'adoptin en aquest marc.

En aquest àmbit, en virtut de les exigències europees, un eventual Estat català hauria de crear les estructures institucionals pròpies d'un servei de diplomàcia exterior amb capacitat per aplicar les polítiques PESC/PCSD.



Caldria reforçar els mitjans materials i personals o crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra-Policia de Catalunya per tal de garantir el compliment de la normativa europea en matèria de protecció d'informació classificada; crear estructures administratives que permetin l'adequat compliment de les mesures restrictives adoptades per la Unió Europea respecte a països tercers (en l'àmbit diplomàtic, comercial, de seguretat, i d'intel·ligència); i establir els mecanismes que permetin el compliment de la normativa estatal en vigor que garanteix el compliment de les decisions, estratègies i polítiques de la Unió Europea (p.e. estratègia de lluita contra la proliferació d'armes petites i lleugeres o instruments de seguretat sobre informació classificada).

Capítol 32. Control financer

Aquest capítol comprèn quatre línies d'actuació política: la implementació d'un sistema intern de control financer (anomenat PIFC); l'exigència d'auditories externes; la garantia de la protecció dels interessos financers de la UE i la lluita contra la falsificació de l'euro.

La Generalitat de Catalunya hauria d'adoptar la normativa espanyola sobre control financer, seguint els criteris PIFC i mantenir la pròpia, ja desenvolupada i que regula el funcionament dels dos instruments de control intern i auditoria externa de què ja disposa la Intervenció General de la Generalitat i la Sindicatura de Comptes, per tal de poder exercir el control financer d'acord amb els criteris PIFC.

Ambdós organismes compleixen els requisits de la normativa europea, però haurien d'assumir noves competències. En el cas de la Intervenció General, hauria d'assumir el control i supervisió de l'Administració local, ara en mans de la Intervenció General de l'Estat, i d'àmbits de competència exclusiva de l'Estat, com la defensa o la política exterior. En el cas de la Sindicatura, hauria d'assumir la funció d'enjudiciament comptable, que actualment és exclusiva del Tribunal de Comptes.

Pel que fa a la lluita contra el frau, caldria designar una unitat de cooperació amb els altres estats membres -AFCO- i un punt de contacte amb OLAF (Oficina Europea Antifrau). També cal implementar unitats específiques de lluita contra el frau en l'àmbit de les institucions financeres (podria estar ubicada en el futur Banc Central de Catalunya) i disposar d'un centre nacional per analitzar monedes i bitllets per detectar falsificacions.



Capítol 33. Disposicions financeres i pressupostàries

Aquest capítol es refereix als recursos que aporten els estats membres per al pressupost de la UE, és a dir, els recursos propis. Bàsicament, aquests recursos procedeixen de les duanes i de l'IVA. Es requereix que els estats membres disposin d'una estructura administrativa amb capacitat suficient per dur a terme les funcions de càlcul, recaptació, pagament i control tributaris i per aplicar la legislació europea així com per coordinar-se amb les institucions de la UE. En aquest sentit, ens remetem a l'informe del Consell sobre l'Administració Tributària de Catalunya²⁶.

²⁶ Vegeu l'informe del CATN: "L'Administració tributària de Catalunya".

3. Resum i conclusions

El contrast de la situació actual de l'Administració de la Generalitat amb els *screenings* que la UE aplica als estats candidats a ser membres de la Unió i, més en general, el contrast amb l'*acquis* comunitari permet concloure que la Generalitat disposa ja d'organismes i estructures administratives per poder desenvolupar i aplicar el dret europeu i, en definitiva, per poder implementar les polítiques públiques de la UE.

Tanmateix, hi ha àmbits en els quals caldrà crear *ex novo* alguna estructura administrativa o bé reforçar els mitjans materials o personals d'alguns dels organismes o estructures.

En alguns casos, en els quals l'Administració General de l'Estat té avui a Catalunya organismes o estructures descentralitzades, la creació de nous organismes o estructures per part d'un eventual Estat Català independent es podria fer, en un escenari de col·laboració, a partir d'un traspàs previ de mitjans per part de l'Estat –abans de la separació definitiva entre estats–. Un cop s'hagués produït la separació, els mitjans materials o personals de les estructures descentralitzades estatals podrien ser assumides pel nou Estat català com a conseqüència del repartiment d'actius i passius²⁷, en el cas dels mitjans personals mitjançant una oferta d'integració a l'Administració del nou Estat²⁸.

Seguint els diversos capítols que conformen els *screenings* europeus, els organismes i estructures administratives que hauria de crear o reforçar el nou Estat són els següents:

Capítol 1. Lliure circulació de béns

Caldria crear –i no només per a aquesta última matèria, com anirem veient, un servei o una autoritat de duanes per portar a terme les funcions de comerç exterior i vigilància, control i inspecció de mercats. Es podria constituir a partir del Servei de Vigilància Duanera estatal (SVA), que té un òrgan desconcentrat a Catalunya (Àrea Regional amb seu a Barcelona), 6 unitats operatives (Barcelona, Aeroport del Prat, Tarragona, Palamós, Girona i Lleida), 1 unitat combinada a Figueres, i 2 bases marítimes a Palamós i Barcelona.

²⁷ Vegeu l'informe del CATN: “*La distribució d'actius i passius*”.

²⁸ Vegeu l'informe del CATN: “*La successió d'ordenaments i administracions*”.

Així mateix caldria establir en el si de la conselleria competent –actualment la d’Empresa i Ocupació– un *national contact point* per al control de l’adopció de regulacions tècniques de productes.

Pel que fa a l’estandardització de productes, caldria adaptar l’actual Laboratori General d’Assaigs i Investigacions (LGAI) o crear una entitat nova, encarregada de realitzar les funcions que avui fa a Espanya l’*Asociación Española de Normalización y Certificación* (AENOR) i que consisteixen bàsicament a vetllar per la implementació dels estàndards comunitaris (i internacionals). Aquesta entitat hauria de formar part de la *International Organisation for Standardization* (ISO) i de les tres xarxes europees: *European Committee for Standardization* (CEN), *European Committee for Electrotechnical Standardization* (CENELEC) i *European Telecommunications Standardization Institute* (EETSI).

Caldria disposar d’una entitat nacional d’acreditació, i definir el marc legal en el qual ha d’operar, encarregada de vetllar per l’actuació dels diferents organismes de certificació. Aquest rol està desenvolupat actualment a nivell espanyol per l’*Entidad Nacional de Acreditación* (ENAC). Entre d’altres, la nova entitat hauria de ser membre d’*European cooperation for Accreditation* (EA).

En l’àmbit de la metrologia caldria reforçar les unitats que exerceixen funcions en matèria de Seguretat Industrial per tal d’assumir noves funcions i el del *LGAI Technological Center, SA*, (entitat de certificació de productes adscrita a la Universitat Autònoma de Barcelona) per tal que pogués portar a terme totes les activitats requerides per la UE.

Per realitzar les noves activitats de vigilància de mercat que exigeix la UE en relació amb els objectius de seguretat, de regulació mediambiental i d’evitar la competència deslleial, a més a més de les duanes a les quals ja hem fet referència, caldria dotar l’Agència Catalana del Consum i l’Agència Catalana de Seguretat Alimentària (ACSA) de majors capacitats i caldria crear de bell nou l’Agència Catalana del Medicament (es podria fer a partir de l’actual Servei de Control Farmacèutic i Productes Sanitaris).

Capítol 2. Lliure circulació de treballadors

En l’Agència Catalana de la Seguretat Social, que caldrà crear, s’haurà de disposar dels mitjans suficients per garantir els drets que en aquest àmbit corresponen als ciutadans

comunitaris residents a Catalunya.

Capítol 3. Dret d'establiment i lliure prestació de serveis

A banda de la creació d'una autoritat reguladora del servei postal a la qual ja s'ha fet esment en la primera part d'aquest informe i de designar un o més operadors del servei postal universal, s'hauria de crear una unitat administrativa amb competència per resoldre les sol·licituds de reconeixement de titulacions acadèmiques i professionals per a l'exercici de les professions regulades i un sistema interoperable per a l'intercanvi d'informació amb els altres estats membres de la Unió per a l'aplicació de la Directiva 2006/123, sobre prestació de serveis.

Capítol 4. Lliure moviment de capitals

Caldria crear una estructura amb capacitat administrativa i de cooperació que s'encarregui dels requeriments d'informació i de supervisió que preveu la normativa europea sobre pagaments i sobre lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme. Actualment aquesta estructura està inserida en el Banc d'Espanya. Podria adoptar-se la mateixa solució amb el Banc Central de Catalunya.

Capítol 5. Contractació pública

En aquesta matèria no seria necessari crear cap nou organisme, ja que el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, recentment creat, podria realitzar les funcions exigides per la UE, que avui exerceix el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de l'Estat.

Capítol 6. Dret de societats

Caldria crear un Registre Mercantil de Catalunya, amb la descentralització territorial que es consideri oportuna, tot i que es podria fer a partir dels actuals registres provincials de Barcelona, Tarragona, Girona i Lleida, a través d'un traspàs de l'Administració General de

l'Estat al Govern de Catalunya. Així mateix, caldria crear un cos de registradors, tot i que es podria oferir als actuals membres el manteniment en el seu lloc i funcions i regular després les noves incorporacions.

Capítol 7. Dret de la propietat intel·lectual

L'Administració de la Generalitat disposa avui d'estructures suficients per complir les exigències relacionades amb la propietat intel·lectual. En canvi, en l'àmbit de la protecció de la propietat industrial, que les directives europees i els *screenings* tracten conjuntament amb la propietat intel·lectual²⁹, la garanteix actualment l'Oficina de Patents i Marques, que és un registre no territorialitzat amb seu a Madrid. Caldria, per tant, crear l'estructura administrativa necessària per protegir aquest dret.

Capítol 8. Política de competència

En relació amb les pràctiques *antitrust* i els *mergers* la Generalitat disposa ja d'un organisme –l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) que, dotada de més recursos, podria desenvolupar les funcions exigides per la UE. L'ACCO hauria d'establir un vincle directe amb la Comissió Europea a través de la representació permanent del Govern de Catalunya a la Unió Europea.

Capítol 9. Serveis financers

Les funcions de supervisió exigides pel dret europeu en aquest àmbit en el nou Estat les podrien desenvolupar un o diversos organismes. A l'informe del Consell sobre política monetària i Banc Central³⁰ es recomana que les funcions de supervisió de les entitats de crèdit radicades a Catalunya i de les filials o sucursals dels bancs significatius europeus amb

²⁹ Fe d'errates: A la primera versió d'aquest informe, publicada el 28 de juliol de 2014, on ara hi diu: "*propietat intel·lectual*" hi deia per error "*propietat industrial*".

³⁰ Vegeu l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".

activitat a Catalunya s'atribueixin al Banc Central de Catalunya i les de regulació i supervisió de les inversions financeres i del mercat de valors, a la futura Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats (ACIM). Entre aquestes, s'hi inclourien les de codificació de valors, la dipositària de valors i l'establiment d'un sistema d'indemnització dels inversors reconegut oficialment.

Capítol 10. Societat de la informació i mitjans de comunicació

El nou Estat no hauria de crear o reforçar cap estructura administrativa en aquesta matèria, a banda, naturalment, de les autoritats reguladores analitzades a la primera part d'aquest informe.

Capítol 11. Agricultura i desenvolupament rural

En aquest àmbit, el nou estat hauria de reforçar les estructures següents: el Servei d'Ajuts i Organisme Pagador del Departament d'Agricultura, que hauria d'ampliar les seves funcions per realitzar les que avui porta a terme el *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA); a partir d'unitats de l'Agència Catalana del Consum i l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària, es podria crear una Agència d'Informació i caldria reforçar Controls Alimentaris, i a partir de les cinc entitats catalanes d'assegurances que formen part de la societat que agrupa i gestiona les assegurances agrícoles combinades a nivell de l'Estat (AGROSEGURO), es podria constituir un organisme català que exercís aquestes funcions a Catalunya, tenint en compte, però, que aquestes entitats són privades i que la constitució d'una agrupació és voluntària.

Capítol 12. Seguretat alimentària i política veterinària i fitosanitària

L'única mancança en aquesta matèria seria la relativa a la matèria de comerç exterior d'aliments, animals, pinso i material vegetal, que actualment és de competència exclusiva de l'Estat i l'exerceix personal de l'Administració General de l'Estat. En aquest àmbit caldria crear unitats especialitzades de control exterior amb funcionaris de la Generalitat que

actualment desenvolupen la seva feina en l'àmbit de la seguretat alimentària, veterinària i fitosanitària, per efectuar els corresponents controls oficials i incorporar els quatre punts de control fronterer que existeixen a Catalunya i que són gestionats per l'Administració General de l'Estat.

Capítol 13. Pesca

La Direcció General de Pesca i Afers Marítims de la Generalitat hauria d'assumir les competències de la Secretaria General de Pesca del Govern espanyol, incloent-hi la gestió dels ajuts al sector, i el desenvolupament de programes d'actuació en relació amb les accions estructurals definides per la normativa comunitària (millora de la flota, comercialització dels productes de la pesca, formació i capacitació...) i caldria incorporar les dues oficines provincials de l'*Instituto Social de la Marina* –que s'haurien d'incorporar a la Seguretat Social catalana– i de les Autoritats Portuàries dels ports de Barcelona i Tarragona.

En matèria d'inspecció i control, s'hauria de crear un cos especialitzat d'inspectors de pesca. L'actual Direcció General de Pesca i Afers Marítims compta amb un petit nucli de personal que podria constituir l'embrió del nou cos, però serà necessària una important dotació de recursos personals i materials, que també implicarien el Cos de Mossos d'Esquadra, que hauria d'assumir funcions de Guàrdia Costanera.

Capítol 14. Política de transports

En l'àmbit del transport ferroviari, a banda del regulador ja analitzat a la primera part, només caldria crear una estructura administrativa responsable de seguretat.

En l'àmbit del transport marítim, el nou Estat català s'hauria de dotar d'una estructura administrativa per tal d'assumir les competències de normativa marítima internacional, seguretat, contaminació i inspecció (podria incorporar els mitjans que actualment té el Salvament Marítim de l'Estat a Catalunya).

En l'àmbit del transport aeri, Catalunya ha de crear el seu propi ens de navegació aèria, integrat en la xarxa de navegació aèria europea (es podria crear a partir del centre de control que existeix a Barcelona) i una Agència Catalana de Seguretat Aèria, que assumís les



competències de seguretat aèria en territori català (per fer-ho podria incorporar l'oficina de seguretat en vol que té l'AESA a Sabadell). També caldria crear una autoritat nacional de supervisió per certificar els proveïdors de serveis de navegació aèria.

Finalment, en l'àmbit del transport intel·ligent i navegació per satèl·lit, el Govern de Catalunya hauria de crear noves unitats o organismes del Departament de Territori, d'Economia o d'Empresa que poguessin participar en els projectes europeus.

Capítol 15. Energia

Per complir amb els requeriments de la UE caldria crear un organisme de gestió de reserves estratègiques. Alternativament, es podrien comptabilitzar com a reserves nacionals catalanes quantitats de combustibles energètics emmagatzemats en altres estats de la UE; una Autoritat Nacional Reguladora en matèria d'Energia Nuclear de caràcter independent que vetlli pel manteniment i la seguretat del funcionament de les centrals nuclears (la UE "convida" a crear aquesta autoritat, però no és obligatòria; a Espanya aquesta funció l'exerceix el *Consejo de Seguridad Nuclear*); un o més gestors privats del Mercat Elèctric, i un o més gestors privats del Mercat de Gas.

Capítol 16. Fiscalitat

En aquest capítol cal disposar de les estructures administratives i tecnològiques necessàries per gestionar els impostos indirectes (IVA) i els impostos especials així com els convenis per evitar la doble imposició en relació amb els impostos directes. Aquestes funcions s'haurien d'ubicar en la futura Agència Tributària de Catalunya.³¹

Capítol 17. Política econòmica i monetària

L'element essencial per assolir el compliment de l'*acquis* comunitari seria la creació d'un Banc Central de Catalunya al qual li siguin atribuïdes les funcions pròpies previstes en els tractats i en el conjunt de disposicions que determinen el funcionament de la Unió

³¹ Vegeu l'informe del CATN: "*L'Administració tributària de Catalunya*".

Econòmica i Monetària.³²

Capítol 18. Estadístiques

Caldria únicament reforçar l'IDESCAT per tal de poder assumir el processament estadístic en àmbits rellevants com el Medi Ambient, el Comerç Exterior o el Transport i desenvolupar un model complet i autosuficient de producció i difusió estadística capaç d'assumir funcions i competències que actualment desenvolupa l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE).

Capítol 19. Política social i ocupació

Els requeriments institucionals derivats de la normativa europea i dels objectius europeus en la matèria són pocs però, actualment, la Generalitat només té assumides la Inspecció de Treball i la gestió del Programa EURES a través del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). Caldria crear els organismes o estructures administratives següents: un Centre de referència de l'Agència Europea per a la Seguretat i Salut en el Treball; estructures d'administració dels diversos mecanismes de finançament europeu (FSE, FEAG, Fons d'ajuts als més necessitats, Programa d'Ocupació i Innovació Social) i un punt nacional de contacte del Programa PROGRESS.

Capítol 20. Empresa i política industrial

El nou Estat no hauria de crear ni reforçar cap estructura administrativa per complir amb l'*acquis* comunitari.

Capítol 21. Xarxes transeuropees

Per a la promoció i la regulació de les xarxes europees transfrontereres, el nou Estat hauria de garantir l'existència d'un operador de la xarxa d'alta tensió i un operador de la xarxa de

³² Vegeu l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".

gas que complís les funcions necessàries per al bon funcionament d'aquestes xarxes.³³

Capítol 22. Política regional i coordinació dels instruments estructurals

La Generalitat disposa avui d'un equip de professionals i d'estructures administratives en l'àmbit de la gestió i el control –especialment la Direcció General de Política i Promoció Econòmica (DGPPE) del Departament d'Economia i Coneixement i la Intervenció General de la Generalitat, que amb un reforç, podrien assumir les tasques d'autoritat de gestió, de certificació i d'auditoria que exigeix l'administració dels fons comunitaris.

Capítol 23. Sistema judicial i drets fonamentals

El nou Estat hauria de dotar-se de les institucions i estructures administratives necessàries per continuar fent efectiu l'Estat de dret. Com s'analitza a bastament als informes del Consell sobre el procés constituent i el poder judicial³⁴, moltes d'aquestes institucions i estructures administratives ja les té la Generalitat, d'altres s'haurien de crear a partir d'estructures estatals radicades actualment a Catalunya.

Pel que fa al poder judicial, a banda dels requeriments legislatius, caldria crear un sistema judicial de bell nou. Actualment, el poder judicial no està descentralitzat, però a Catalunya existeixen la infraestructura i els mitjans humans i materials necessaris per crear un sistema judicial. La Generalitat de Catalunya té competències en matèria d'administració de l'Administració de justícia, la qual cosa comporta que sigui titular d'edificis i de recursos materials i humans de suport a la justícia. Des d'aquesta perspectiva, caldria que el nou Estat assumís tots o una part dels mitjans materials que avui té l'Estat a Catalunya -bé mitjançant traspàs de l'Estat, bé com a conseqüència de la distribució d'actius i passius- i els mitjans personals oferint la seva incorporació al nou poder judicial. Pel que fa a formació de

³³ Vegeu l'informe del CATN: “*L'abastament d'aigua i d'energia*”.

³⁴ Vegeu els informes del CATN: “*El procés constituent*”, i “*El poder judicial i l'Administració de justícia*”.



judges, a Barcelona hi ha l'Escola Judicial del Consell General del Poder Judicial.

En l'àmbit de la lluita contra la corrupció ja existeix una institució, l'Oficina Antifrau, que podria assumir noves funcions de control de les administracions públiques, el finançament dels partits polítics, el blanqueig de diners i el finançament del terrorisme.

També estaria en condicions de complir els requeriments en relació amb la protecció de dades personals –reforçant les competències de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades com a autoritat competent.

La UE no exigeix estructures administratives concretes, al marge del poder judicial, per a la protecció de drets. En tot cas, cal recordar que Catalunya disposa ja d'algunes autoritats independents en aquesta matèria. Així, té un Síndic de Greuges, una Autoritat de protecció dels drets en l'àmbit dels mitjans audiovisuals i diverses institucions de protecció dels drets de la infància.

Capítol 24. Justícia, llibertat i seguretat

Caldria crear dos serveis administratius: un servei de control fronterer, que faci complir la normativa europea d'accés a la Unió, i un servei d'administració d'immigració, que gestioni els fluxos migratoris, tant en relació amb persones dels estats membres de la UE com de països tercers. En el primer cas, es podrien crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra, que assumissin el control de les fronteres exteriors i reforçar la capacitat policial per assumir funcions de lluita contra la delinqüència organitzada i el terrorisme i el tràfic de drogues. En el segon, es podria intentar el traspàs o la incorporació del personal radicat a Catalunya que avui depèn de l'Estat.

- Caldria crear centres d'acollida d'immigrants, de sol·licitants d'asil i de víctimes de tràfic d'éssers humans.
- Caldria designar el punt de contacte nacional amb EUROJUST (Agència Europea per a la Cooperació Judicial).
- Caldria crear una xarxa consular catalana per tramitar i emetre visats.

Capítol 25. Ciència i recerca

En aquesta matèria cal assenyalar que el finançament de les estructures d'R+D+I catalanes té una base molt important en fons provinents de l'Estat i d'estructures de recerca cofinançades per institucions vinculades a l'Administració estatal i a la Unió Europea. Per tant, el Govern de Catalunya hauria de fer un esforç financer addicional per mantenir el finançament de l'R+D+I catalana. Tanmateix, previ traspàs o com a conseqüència de la distribució d'actius i passius, el nou Estat podria assumir totalment o parcial els 21 centres de recerca del CSIC radicats a Catalunya.

A més, el Govern de Catalunya, a través de la Secretaria d'Universitats i Recerca, hauria de designar les estructures de representació i de punts nacionals de contacte dels programes de recerca i en especial del programa Horitzó 2020, un organisme coordinador de les iniciatives derivades dels articles 185 i 187 del TFUE, i un organisme de participació en la recerca agrícola, que en el cas català podria ser l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA).

Capítol 26. Educació i cultura

Pel que fa a les estructures necessàries per a la implementació dels programes europeus, caldria crear les estructures de gestió del programa europeu Erasmus +, desenvolupar les competències de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) en l'homologació d'estudis superiors, crear centres de referència de la xarxa EURYDICE i de l'EFQ, Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat, i establir punts de contacte per als projectes EUROPASS i eTwinning.

Capítol 27. Medi ambient

L'ajustament que caldria dur a terme és institucionalment poc costós, si bé caldria incrementar els recursos humans especialitzats per tal d'assumir noves competències. No obstant això, en alguns casos caldria assumir noves funcions d'autoritat nacional competent que ara realitzen els ministeris estatals. En concret: una autoritat competent per autoritzar i tancar l'activitat extractiva, tot i que les funcions podrien ser assumides per unitats o entitats



ja existents a l'estructura de la Generalitat de Catalunya; en l'àmbit dels residus, caldria crear una entitat de vigilància del mercat d'equips de telecomunicacions, si bé aquestes funcions les podria assumir també l'Agència Catalana de Consum; caldria assumir les funcions de registre de drets d'emissió i crear una autoritat nacional competent per als mecanismes dels projectes basats en el protocol de Kyoto; caldria crear una autoritat nacional competent i un servei nacional d'assistència tècnica per aplicar el Reglament REACH i CLP (registre, autorització, avaluació i restricció de productes químics), que actualment exerceixen el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient i el de Sanitat, tot i que el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat ja porta a terme funcions en relació amb aquest reglament i podria assumir aquestes noves funcions; caldria crear una autoritat nacional competent en matèria de contaminació acústica, funció que podrien assumir els serveis del Departament de Territori i Sostenibilitat; i crear un punt de contacte nacional per al Sistema Comú de Comunicació i Informació d'Emergències, que podria ser assumit pels serveis de la Direcció General de Protecció Civil de la Generalitat.

L'ajustament institucional també entra en contacte amb altres sectors no estrictament relacionats amb el medi ambient, les competències dels quals no estan actualment en mans de les autoritats catalanes. En aquest sentit, cal destacar: duanes, marina mercant i ports, salvament marítim, i sistema d'acreditació i avaluació.

Com ja s'ha assenyalat en capítols anteriors, caldria que el nou Estat assumís –per traspàs o per successió– els serveis de vigilància duanera que existeixen a Catalunya, dels ports de Barcelona i Tarragona, i dels Centres de Coordinació de salvament marítim de Barcelona i Tarragona, a més de crear una agència d'acreditació i avaluació (vegeu capítol 1).

Capítol 28. Protecció dels consumidors i de la salut

Per poder complir les exigències de la UE tan sols caldria reforçar els organismes –l'Agència Catalana del Consum– i/o les estructures administratives existents –p.e. les esmentades direccions generals–. Aquest reforç hauria de ser més intens en algunes àrees en les quals a l'actualitat la Generalitat no té competències específiques i és l'Estat el que porta a terme la protecció dels consumidors –assegurances, comunicacions electròniques, determinats transports, serveis financers, entre d'altres.

Així mateix, i tal com ja s'ha fet constar en el capítol 1, caldria establir un sistema de duanes per exercir les funcions de vigilància de mercat de productes.

També caldria assumir les funcions del Mecanisme d'Alerta Ràpida (RAPEX) i designar el punt nacional de contacte.

Pel que fa als mecanismes de protecció judicials, vegeu el capítol 23.

En relació amb l'existència d'estructures administratives suficients per implementar les normes sobre vigilància fitosanitària, sanitària, veterinària, etc., diversos departaments de la Generalitat realitzen aquestes funcions en l'àmbit intern i es podrien reforçar per assumir les funcions corresponents a l'àmbit exterior (comerç i sanitat exterior).

Capítol 29. Unió duanera

Per tal de donar compliment a les exigències de les directives europees en aquesta matèria, el nou Estat, a l'hora d'organitzar la gestió duanera, ha de tenir a punt des del primer moment els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i un sistema informàtic amb capacitat de gestionar les dades del tràfic internacional de mercaderies. Aquests recursos humans i tecnològics són necessaris per assegurar un trànsit fluid i segur per a les duanes de Catalunya.

A més a més, caldria que el Cos de Mossos d'Esquadra assumís el Servei de Vigilància Duanera i crear unitats noves de l'Agència Tributària amb personal propi. D'altra banda, el nou Estat podria assumir –mitjançant traspàs o pel repartiment d'actius i passius, tots o alguns dels elements personals i materials dels actuals òrgans desconcentrats de l'Administració duanera de l'Estat a Catalunya (Àrea Regional, dependències provincials i unitats operatives).

Capítol 30. Relacions exteriors

En aquest àmbit, el nou Estat, a banda d'implantar el sistema duaner i d'establir el control de les fronteres comercials exteriors assenyalats als capítols 1 i 29, hauria de reforçar les estructures administratives dels departaments d'economia, indústria, comerç i afers exteriors

per tal de poder exercir les competències en política comercial que actualment exerceix l'Administració General de l'Estat, que compta amb l'ICEX i la seva àmplia xarxa d'agregats comercials en ambaixades espanyoles d'arreu del món. En aquest sentit, seria necessari crear una xarxa similar partint de la xarxa d'oficines de la Generalitat de Catalunya a l'exterior d'ACCIÓ.

En l'àmbit del suport a l'exportació, caldria crear una entitat asseguradora del crèdit a l'exportació d'àmbit català, participada pel Govern de Catalunya i pels principals bancs i asseguradores de Catalunya.

Capítol 31. Política exterior, de seguretat i defensa

En aquest àmbit, un eventual Estat català hauria de crear les estructures institucionals pròpies d'un servei de diplomàcia exterior amb capacitat per aplicar la Política Exterior i de Seguretat Comuna i la Política Comuna de Seguretat i Defensa de la Unió Europea (PESC/PCSD).

Caldria reforçar els mitjans materials i personals o crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra per tal de garantir el compliment de la normativa europea en matèria de protecció d'informació classificada; crear estructures administratives que permetin l'adequat compliment de les mesures restrictives adoptades per la Unió Europea respecte a països tercers (en l'àmbit diplomàtic, comercial, de seguretat, i d'intel·ligència); i establir els mecanismes que permetin el compliment de la normativa estatal en vigor que garanteix el compliment de les decisions, estratègies i polítiques de la Unió Europea (p.e. estratègia de lluita contra la proliferació d'armes petites i lleugeres o instruments de seguretat sobre informació classificada).

Capítol 32. Control financer

La Generalitat disposa de la Intervenció General de la Generalitat i la Sindicatura de Comptes per tal de poder exercir el control financer d'acord amb els criteris de *Public Internal Financial Control* (PIFC).

Ambdós organismes compleixen els requisits de la normativa europea, però haurien



d'assumir noves competències. En el cas de la Intervenció General, hauria d'assumir el control i supervisió de l'Administració local, ara en mans de la Intervenció General de l'Estat, i d'àmbits de competència exclusiva de l'Estat, com la defensa o la política exterior. En el cas de la Sindicatura, hauria d'assumir la funció d'enjudiciament comptable, que actualment és exclusiva del Tribunal de Comptes.

Pel que fa a la lluita contra el frau, caldria designar una unitat de cooperació amb els altres estats membres –AFCO– i un punt de contacte amb OLAF (Oficina Europea Antifrau). També cal implementar unitats específiques de lluita contra el frau en l'àmbit de les institucions financeres (podria estar ubicada en el futur Banc Central de Catalunya) i disposar d'un centre nacional per analitzar monedes i bitllets per detectar falsificacions.

Capítol 33. Disposicions financeres i pressupostàries

Aquest capítol es refereix als recursos que aporten els estats membres per al pressupost de la UE, és a dir, els recursos propis. Bàsicament, aquests recursos procedeixen de les duanes i de l'IVA. Es requereix que els estats membres disposin d'una estructura administrativa amb capacitat suficient per dur a terme les funcions de càlcul, recaptació, pagament i control tributaris i per aplicar la legislació europea així com per coordinar-se amb les institucions de la UE. En aquest sentit, ens remetem a l'informe del Consell sobre l'Administració tributària de Catalunya³⁵.

³⁵ Vegeu informe del CATN: “L'Administració tributària de Catalunya”.



Aquest informe sobre *Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la UE* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández



Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

